

LA QUESTION
DES
HABITATIONS A BON MARCHÉ
DEPUIS LA GUERRE

Thèse pour le Doctorat

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 2 juin 1923, à 2 heures

PAR

E. FAÜRE

Président : M. PERREAU.

Suffragants : MM. RIST, Professeur.
NOGARO, Professeur.

POITIERS

SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'IMPRIMERIE

6 et 8, rue Henri-Oudin, 6 et 8

—
1923



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA QUESTION
DES
HABITATIONS A BON MARCHÉ
DEPUIS LA GUERRE

LA QUESTION
DES
HABITATIONS A BON MARCHÉ
DEPUIS LA GUERRE

Thèse pour le Doctorat

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le samedi 2 juin 1923, à 2 heures

PAR

E. FAÜRE

Président : M. PERREAU.
Suffragants : { MM. RIST, Professeur.
NOGARO, Professeur.

POITIERS
SOCIÉTÉ FRANÇAISE D'IMPRIMERIE
6 et 8, rue Henri-Oudin, 6 et 8

—
1923

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.*



INTRODUCTION

Sous la notion de l'habitation à bon marché l'on a accoutumé de grouper un certain nombre d'institutions sociales différant à la fois par leur origine et par leurs caractères propres. Les unes sont inspirées par un souci philanthropique. C'est presque un truisme que de rappeler combien l'idée de l'habitation à bon marché a provoqué d'initiatives généreuses depuis tantôt 50 ans. Les autres ont en vue la réalisation d'une doctrine sociale : mutualité, coopération. Tantôt elles sont l'œuvre de l'initiative privée, tandis que tantôt elles ne sont que l'application, dans un domaine particulier, de l'activité de l'Etat.

J'ai laissé entendre que cette notion était en quelque sorte extensive. C'est qu'en effet le logement n'intéresse pas, seul, ces entreprises. Bien des besoins de la classe ouvrière se trouvent comme synthétisés sous une dénomination unique. Qu'il s'agisse de l'amélioration du salariat, de la sécurité de l'avenir, de l'indépendance même du prolétariat, tous ces desiderata, interdépendants les uns des autres, réagissent, s'entremêlent et se concrétisent sous ce titre unique entendu largement. C'est dire en un mot que le logement rentre dans une catégorie de besoins plus large, catégorie qui comprend tout ce que l'on appelle le *social betterment*, le confort.

Il n'y a pas très longtemps, en somme, que les préoccupations de la société se sont trouvées orientées en ce sens. La condition de l'ouvrier a peu préoccupé le XIX^e siècle à son début, si bien que le grand mouvement de codification de l'époque consulaire et impériale l'avait, peut-on dire, complètement ignoré. Il en est résulté que, tandis que l'industrie voyait son développement se dérouler en une courbe magnifique, l'amélioration du sort de la classe ouvrière ne suivait que de très loin ces progrès. Aussi est-ce à juste titre que des esprits s'émurent en voyant les travailleurs ne point recueillir le bénéfice des découvertes scientifiques et des

perfectionnements pratiques qui avaient permis l'essor merveilleux des entreprises industrielles.

Cette généreuse émotion est en quelque sorte le point de départ, la mine toujours ouverte des institutions sociales. Elle les conditionne et elle les explique aussi.

Au nombre de ces institutions, il en est qui sont dues à l'initiative des collectivités publiques. Leur étude est particulièrement intéressante, car elles présentent certains caractères originaux. C'est qu'aussi bien l'intervention de l'Etat dans le domaine des besoins matériels de la consommation ne laisse pas de donner lieu à des manifestations curieuses au point de vue économique.

Qu'y a-t-il d'ailleurs de surprenant à voir ces interventions de l'Etat soulever des problèmes d'un très vif intérêt en leur complexité infinie, quand on songe à quelle transformation ces interventions répondent et le caractère de nouveauté qu'elles possèdent.

Le temps n'est pas encore éloigné où les collectivités publiques concurent le dessein d'aider par leurs propres moyens à la satisfaction de besoins économiques. Il n'est qu'à étudier au point de vue historique la législation des divers états de civilisation analogue à la nôtre, pour être frappé du phénomène nouveau qu'est la multiplication des interventions étatiques. Partout on voit les législations se préoccuper de la protection des petits et des humbles, partout on voit se compliquer les tâches diverses de l'Etat et, en un mot, grandir son rôle.

Y a-t-il là une loi longtemps inconnue, la loi de l'accroissement des fonctions de l'Etat ? C'est ce que certains n'hésitent pas à affirmer. Dupont-White, dans son livre *l'Individu et l'Etat*, en a donné une démonstration. « Que l'on compare les tâches des Etats antiques et celles des Etats modernes, que l'on compare les budgets d'hier et d'aujourd'hui, et la démonstration de cette loi ressortira éclatante de cet ensemble de circonstances et de faits » (1).

S'il en est ainsi, si l'existence de cette loi est démontrée, l'œuvre de l'Etat apparaît avec un caractère inévitable. Il en résulterait que les problèmes qui en naissent sont les plus importants et aussi les plus difficiles.

Quand, en effet, l'on creuse l'étude des manifestations étatiques, l'on ne peut manquer d'être frappé par deux phénomènes de caractères différents. Ce que l'on remarque d'abord c'est que ces

(1) Larnaude, *les Méthodes juridiques*, p. 57.

manifestations tendent à centraliser les institutions privées et plus ou moins lentement à les absorber. Cette sorte de mainmise de l'Etat paraît encore présenter un phénomène inévitable et cela ne laisse pas d'être quelque peu inquiétant. Ce que l'on remarque ensuite, c'est le caractère particulier que présente l'activité des collectivités publiques. Cette activité demeure empreinte d'une certaine raideur ; elle est pour ainsi dire mécanique. On ne peut dès lors éviter de se demander de quelle façon, plus ou moins heureuse, se fera son adaptation aux besoins économiques, besoins qui réclament pour leur satisfaction des organismes d'une souplesse certaine.

Ce qui semble ressortir avant tout de ces quelques observations préliminaires, c'est le nombre des problèmes économiques qu'elles laissent entrevoir.

Sans doute tous les esprits ne sont pas émus à un même degré par cette constatation.

Ceux d'entre eux qui n'ont qu'une confiance médiocre dans le libre jeu des lois naturelles et qui croient fermement à la vertu d'une organisation voulue ne s'en embarrassent guère. A leurs yeux l'économie sociale pourrait devenir la science unique et, dans une certaine mesure au point de vue théorique tout au moins, leur opinion semble défendable à certains.

Ceux au contraire qui croient à la force irrésistible des lois naturelles ne peuvent considérer l'économie sociale que comme en fonction des enseignements de l'Economie politique.

Tant y a qu'il paraît difficile d'établir une séparation absolue entre le domaine de l'utilité et celui de la justice : celui-là formant l'objet des études économiques proprement dites, celui-ci formant l'objet de l'économie sociale.

C'est avec une tendance à me rattacher plutôt à ces derniers que j'entreprends l'étude de l'habitation à bon marché depuis la guerre de 1914. Ce qui explique l'intérêt de ces recherches, ce sont les modifications profondes des données elles-mêmes du problème.

Les circonstances dans lesquelles se présentait le problème du logement en général, avant la guerre, se sont considérablement modifiées depuis. Il était fatal que les conditions du logement à bon marché se modifiassent aussi. Par suite, les institutions sociales qui se groupaient sous la notion d'habitation à bon marché se sont trouvées dans la nécessité de se modifier elles aussi. Ne fallait-il pas qu'elles s'adaptassent aux faits ?

Parmi elles, celles qui étaient l'œuvre des collectivités publi-

ques ont particulièrement évolué, prenant sous la pression des faits des caractères nouveaux.

Ce qui dominait autrefois l'intervention publique, c'était l'idée d'assistance. Peut-on dire qu'il en est encore ainsi? Peut-on dire que la seule idée d'assistance règne en cette matière?

Un point paraît certain, c'est qu'en période de crise les fonctions de l'administration publique se développent considérablement. Mais en se développant il arrive aussi qu'elles changent insensiblement.

A l'heure actuelle, en face de la crise du logement, n'est-ce point une autre idée qui est venue s'adjoindre à l'idée primitive d'assistance pour diriger l'action des gouvernants; idée nouvelle née, je le répète, par les événements et qui ne serait autre que l'idée d'une lutte directe contre une crise économique.

Du fait de cette évolution, que je n'ai fait qu'indiquer largement, tous les problèmes infiniment complexes qui naissent à l'occasion de l'intervention des collectivités publiques pour la satisfaction des besoins économiques sont devenus plus difficiles.

Je me suis efforcé de rechercher quelle solution on a tenté de leur apporter; je l'ai fait dans un esprit réaliste; m'attachant le plus étroitement possible aux faits et aux chiffres.

Mon plan général sera le suivant :

I^{re} PARTIE. — *Evolution des conditions de l'habitation ouvrière et de l'habitation en général depuis la guerre.*

CHAPITRE 1^{er}. — *La situation avant la guerre.*

CHAPITRE 2. — *La situation depuis la guerre.*

II^e PARTIE. — *La législation sur les habitations à bon marché; son application depuis la guerre.*

CHAPITRE 1^{er}. — *L'intervention indirecte.*

CHAPITRE 2. — *L'intervention directe.*

PREMIÈRE PARTIE

Evolution des conditions de l'habitation ouvrière
et de l'habitation en général depuis la guerre

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION AVANT LA GUERRE.

Si l'on se place au point de vue des besoins de logement à satisfaire, l'on a tôt fait de remarquer que les conditions d'agglomération de la population ont entraîné des conséquences aussi graves qu'inquiétantes. Aussi paraît-il nécessaire de ne pas négliger l'étude de ce phénomène. C'est pourquoi, divisant ce chapitre en deux paragraphes, j'examinerai successivement :

§ 1. — *Le développement des grandes villes ;*

§ 2. — *Les conséquences de ce développement.*

§ 1. — *Le développement des grandes villes.*

A certains points de vue, la concentration urbaine présente les aspects d'un phénomène original ; est-ce dire cependant que l'on ne puisse la rattacher à aucun phénomène plus général et antérieur ? Je ne le crois pas. A dire le vrai, le phénomène du développement des grandes villes paraît en relation étroite avec celui plus général de la concentration industrielle et capitaliste.

L'essor de la liberté a conditionné en quelque sorte la division du travail et lui a permis par surcroît des progrès incontestables. Les industries se sont affranchies de l'ancien cadre corporatif qui les émiettait dans les petits métiers et, bénéficiaires des découvertes scientifiques, elles se sont développées surtout sous le type plus moderne de la grande entreprise.

Cette transformation ne pouvait manquer d'influencer la circulation. Celle-ci a évolué. Les marchés économiques se sont modifiés, sinon transformés. Au moyen âge les négociants apportaient leurs marchandises à des moments déterminés. Il en résultait, à certaines époques, des agglomérations sur un point donné. Mais ces agglomérations empruntaient au fait même qui leur

donnait naissance un caractère temporaire, parfois même éphémère. En effet, ces réunions, ces foires étaient obligées de se modeler, en quelque manière au moins, sur les fluctuations de la politique générale ; elles étaient très exactement en fonction de celle-ci. Force leur était de changer parfois leurs emplacements, souvent leurs voies d'accès, suivant les mouvements mêmes des guerres presque incessantes à cette époque.

Ce caractère d'incertitude a disparu. De nos jours les marchés se sont fixés puisqu'aussi bien la paix, pendant de longues années, a pris un caractère de permanence.

Outre ce caractère de certitude, les marchés se sont de plus comme immatérialisés, grâce au télégraphe et au téléphone qui leur permettent de se dérouler au bout de leurs fils de cuivre.

C'est près des centres industriels qu'ils se sont installés. Les entreprises industrielles elles-mêmes se sont rapprochées les unes des autres, guidées par la plus grande commodité dont bénéficiait, en définitive, leur intérêt.

Cette synthétisation des centres industriels, cette fixation des marchés ont agi sur les masses d'une double façon.

Elles ont d'abord été des pôles attractifs pour les travailleurs qui sont venus comme nécessairement y habiter. Elles ont ensuite attiré quantité de résidents qui n'étaient nécessairement fixés nulle part ; et cela parce que les progrès de la technique et de la civilisation en général se sont manifestés dans les grands centres plus rapidement qu'ailleurs et que le *standart of life* s'y est considérablement élevé.

Il semble dès lors y avoir à la base du phénomène de la concentration urbaine des raisons de nécessité pratique, ou au moins de commodité, indéniables.

Toutefois il ne faut pas exagérer l'importance de ces raisons ; certaines réserves s'imposent.

En premier lieu l'on ne peut pas soutenir qu'il y ait une impossibilité à ce que les industries, pour lesquelles la division du travail crée une interdépendance, demeurent éloignées les unes des autres. L'inconvénient des distances se trouve atténué, dans une très large mesure.

En second lieu ce phénomène étant en fonction de la concentration industrielle et capitaliste se trouve nécessairement soumis aux limites de cette concentration elle-même, dont M. Bourguin dans son beau livre (1) a montré le caractère relatif.

(1) Bourguin, *les Systèmes socialistes*.

Ce caractère relatif de la concentration urbaine ressort également des statistiques du mouvement de la population.

Deux mouvements distincts se trouvent révélés par les statistiques : un accroissement du nombre des grandes villes et un accroissement du nombre des habitants dans les très grandes villes.

M. Sellier, dans son ouvrage (1), auquel j'ai emprunté la plupart des données statistiques utilisées dans ce travail, dresse un tableau auquel je renvoie. Je ne fais ici que donner une interprétation de ces chiffres. Voici ce que l'on y remarque :

1^o De 1850 à 1913. Pour la Grande-Bretagne :

a) Le nombre des habitants des grandes villes a augmenté de 1 à 3,2.

b) Le nombre des grandes villes a augmenté de 1 à 4 ;

c) La proportion des habitants vivant dans les grandes villes a augmenté de 1 à 1,5.

2^o Même période pour la France.

a) Le nombre des habitants des grandes villes a augmenté de 1 à 3,6.

b) Le nombre des grandes villes a augmenté de 1 à 3,7 ;

c) La proportion des habitants vivant dans les grandes villes a augmenté de 1 à 3.

3^o Même période pour la Belgique :

a) Le nombre des habitants des grandes villes a augmenté de 1 à 4,3 ;

b) Le nombre des grandes villes a augmenté de 1 à 2 ;

c) La proportion des habitants vivant dans les grandes villes a augmenté de 1 à 2.

4^o Même période pour les Pays-Bas :

a) Le nombre des habitants des grandes villes a augmenté de 1 à 6 ;

b) Le nombre des grandes villes a augmenté de 1 à 4 ;

c) La proportion des habitants vivant dans les grandes villes a augmenté de 1 à 3.

5^o Même période pour l'Allemagne :

a) Le nombre des habitants des grandes villes a augmenté de 1 à 13 ;

b) Le nombre des grandes villes a augmenté de 1 à 7 ;

(1) Sellier, *la Crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation dans l'agglomération parisienne*. (Edition de l'Office public d'habitation à bon marché du département de la Seine. Voir aussi la revue *la Construction moderne*, janvier 1922.)

c) La proportion des habitants vivant dans les grandes villes a augmenté de 1 à 4.

Le premier chiffre (a) indique que la population des grandes villes (plus de 100.000 habitants) s'est accrue plus que le nombre de ces villes elles-mêmes. Il y a donc eu une concentration. Mais cette concentration est relative, car le troisième chiffre (c) qui indique l'accroissement du nombre des habitants des grandes villes sur 1.000 habitants d'un pays donné, est toujours le plus faible des trois chiffres.

Le caractère relatif de ce phénomène de concentration est encore plus remarquable et frappant, quand on procède à une étude statistique plus détaillée pour un pays donné, la France, par exemple.

On remarque en outre que ce mouvement est devenu presque stationnaire depuis quelque temps.

Voici quelques indications sur les populations urbaine et rurale comparées, depuis 1850, en France :

1850 Population urbaine : 24 ;

— Population rurale : 76.

1911 Population urbaine : 45 ;

— Population rurale : 55.

1921 Population urbaine : 47 ;

— Population rurale : 53.

Si l'on examine la situation dans les différents départements, on remarque que dans certains d'entre eux la population rurale s'est accrue en regard de la population urbaine.

De 1911 à 1921 la proportion de la population rurale par rapport à la population urbaine a passé :

Dans l'Ain : de 79 à 80 ;

Dans la Marne : de 49 à 55.

Dans d'autres départements la proportion est restée stationnaire. La population rurale y est d'ailleurs comparativement très élevée :

Dans le Cantal : 86 ;

Dans la Creuse : 87.

Dans d'autres enfin la proportion a diminué ; elle a passé :

Dans les Bouches-du-Rhône : de 14 à 12 ;

Dans les Alpes-Maritimes : de 26 à 25.

Dans la Corse : de 74 à 71 ;

Dans la Haute-Marne : de 73 à 71.

On voit que ce n'est pas une diminution très importante.

Un dernier fait contribue encore à donner au phénomène de la concentration urbaine ce caractère relatif sur lequel je m'excuse de tant insister. C'est le fait de l'extension des villes en surface.

Ici se manifeste incontestablement un mouvement en sens inverse ; un mouvement centrifuge. Ce mouvement, certes, est d'une amplitude beaucoup plus réduite que celle de l'autre ; non pas à raison du nombre des habitants qui fuient le centre, car ce nombre est très élevé ; mais à raison de la distance à laquelle ils partent, car cette distance est très courte.

Voici à ce sujet les conclusions qui se dégagent du tableau dressé par M. Sellier (1) :

De 1896 à 1911 la population de Paris s'est accrue de 12,6 ;

Celle de l'arrondissement de Sceaux, de 56,1 ;

Celle de l'arrondissement de Saint-Denis, de 55,8 ;

Là encore il y a une répercussion de l'état de la civilisation générale. Il est évident que les circonstances qui obligeaient nos ancêtres à s'enfermer dans d'épaisses murailles, dans de véritables forteresses n'existent plus. La forteresse est démodée, et les conditions de la vie n'en démontrent plus guère l'utilité. Et il est non moins évident que le développement des communications aide le mouvement centrifuge en le facilitant.

Aussi peut-on, me semble-t-il, conclure, sans graves chances d'erreur, que le phénomène de la concentration urbaine est relatif et limité. Et d'ailleurs l'on s'explique très bien qu'il ne soit pas appelé à un développement indéfini. S'il n'a comme cause fondamentale et réelle qu'une simple nécessité pratique, cela ne laisse pas d'être logique. Il n'a pas d'autre raison d'être qu'une simple commodité de la production et cette commodité peut même être fortement et victorieusement combattue par les progrès réalisés dans les moyens de transport.

La conséquence indirecte est qu'au point de vue de l'utilité sociale, peut-être n'y a-t-il pas un grand intérêt à la favoriser. Le service économique, qui consiste à construire de nouvelles habitations dans les grandes agglomérations, a sans doute une valeur d'échange bien moins grande qu'on ne le dit parfois ; elle

(1) Sellier, *op. cit.*, p. 18.

paraît même d'autant moins tentante qu'il peut arriver qu'elle soit rémunérée de façon insuffisante.

Et si l'on réfléchit, l'on peut se demander si la solution la meilleure de la crise du logement ne se trouverait pas implicitement comprise dans le libre jeu des lois naturelles économiques et dictée par lui ; ces lois économiques qui, en leur logique profonde et irrésistible, imposent aux habitants des villes qui sont en sur-nombre l'obligation de s'en aller.

§ 2. — *Conséquences de ce développement.*

Il semblerait naturel de croire que ce développement des grandes villes a eu pour résultat d'accroître sur certains points, de façon exagérée, le besoin du logement, ou en d'autres termes la demande d'habitation. Il y aurait là une conséquence apparemment logique, directe et immédiate. L'on conçoit, en effet, qu'au début l'offre de location n'ait pu répondre à une demande trop grande. Et cependant l'on peut dire qu'il n'en est pas tout à fait ainsi ; car, s'il en était ainsi, il n'y aurait aucune raison pour que l'entreprise de la construction ne se développât pas parallèlement aux besoins et suivant eux.

En outre il ne paraît pas du tout exact, que, dans la réalité, l'afflux des habitants soit la cause unique et réelle de la crise de l'habitation en général et du logement à bon marché en particulier.

Le besoin du logement n'est pas simplement provoqué par le manque de place ; il est complexe. En lui, l'intérieur habitable n'entre pas seul en ligne de compte ; car à côté de cette notion, primordiale sans doute mais non unique, vient se ranger la notion de voisinage, c'est-à-dire du milieu extérieur où l'habitation est située.

Cela s'explique facilement. C'est qu'aussi bien les conditions du logement ont une influence incontestable sur l'hygiène et, partant, sur les maladies et sur la mortalité. Or à cet égard la situation même de l'agglomération et son organisation matérielle deviennent des facteurs de premier ordre.

Cela est si vrai qu'une agglomération très peuplée, mais heureusement située ; une agglomération dont l'adduction et l'évacuation des eaux présentent un heureux agencement, peut offrir un coefficient de mortalité beaucoup plus bas qu'une région de densité relativement faible, où se trouvent installées des

usines insalubres et dont les services d'eaux ou la voirie sont rudimentaires.

« Sortez du Paris actuel et pénétrez dans ce Paris nouveau qui l'enveloppe, le presse et n'en est séparé que par l'épaisseur du mur de l'octroi. Quel spectacle se présente ? Le souvenir de Paris est tout vivant encore, avec ses voies larges et aérées, ses maisons élégantes, ses quartiers groupés avec régularité, offrant chacun sa physionomie particulière...

« Vous êtes arrivés, presque sans transition, en face d'une immense agglomération de rues sans but, de ruelles et d'impasses choquantes, de groupes d'habitations entassées comme au hasard. L'état de la voie publique y est défectueux ; plus du tiers de la surface des rues n'est ni pavé ni empierré. Les égouts, l'éclairage, la distribution des eaux, l'arrosement sont imparfaits (1). »

En 1908, le Dr Hellet fut chargé par la commission d'hygiène de l'arrondissement de Saint-Denis d'examiner la situation de douze communes de cet arrondissement. En effet, pendant les années 1900, 1901 et 1902, la mortalité de ces communes avait dépassé la mortalité moyenne de la France. Les conclusions auxquelles arriva le Dr Hellet éclairent d'un jour singulier l'imprévoyance — pour ne pas dire plus — avec laquelle on a laissé les banlieues se développer.

Bien des pages de ce rapport sont à citer. Je me borne à choisir un extrait qui est particulièrement typique et qui, malgré sa longueur relative, formule, ramasse, pourrait-on dire, sous une forme concise toutes les critiques qui peuvent être établies contre le régime administratif du département.

« Les communes que nous avons à étudier sont des communes presque exclusivement ouvrières, où les populations chassées de Paris par la cherté des loyers, par la misère et aussi par l'exportation de l'industrie dans la banlieue, s'entassent dans des logements étroits et peu salubres.

« La banlieue parisienne n'était pas suffisamment préparée à recevoir un apport aussi considérable et aussi rapide de nouveaux habitants. D'anciens villages, épars çà et là, sont devenus en peu d'années de gros centres de population qui, dans un enchaînement ininterrompu, se touchent et s'enchevêtrent comme une seule ville, sans aucune discontinuité avec Paris, dont elles forment le prolongement et dont elles ne se distinguent que par leur vie administrative particulière.

(1) Description écrite en 1861, rapportée dans Sellier, *op. cit.*, p. 31.

« Ni la viabilité, ni les égouts, pour la prompte évacuation des eaux et matières usées n'étaient en état de suffire aux besoins nouveaux toujours grandissants. Les budgets communaux, maigrement alimentés par des populations pauvres ou besogneuses, ne disposent que de ressources médiocres pour améliorer une situation sanitaire qui peut devenir menaçante pour la ville de Paris elle-même, étroitement solidaire de sa banlieue au point de vue de la santé publique par la répercussion presque fatale des maladies épidémiques et contagieuses.

« D'anciennes habitations paysannes, où tout manque au point de vue de l'hygiène (eau potable, cabinets et fosses réglementaires, canalisation pour l'écoulement des eaux usées, pavage et bon entretien des cours communes), ont reçu un nombre de locataires plus élevé qu'il n'avait été prévu dans leur destination primitive. Quantité de maisons récentes ont été construites en toute liberté, sans aucune réglementation, et ne valent pas mieux, au point de vue de l'hygiène, que les vieilles maisons des anciens villages devenus des villes.

« Il n'y a pas lieu de s'étonner si, dans ces milieux médiocrement organisés, les maladies épidémiques, la tuberculose, les maladies infantiles donnent une mortalité supérieure à la mortalité moyenne des villes de France. Mais ce sont précisément les maladies sur lesquelles des administrations soucieuses de la santé publique et prévoyantes peuvent quelque chose, contre lesquelles elles ne sont pas absolument désarmées.

« Sans doute, des remèdes immédiats et efficaces sont difficiles à trouver et à prescrire. Sans doute les administrations sont impuissantes à guérir au premier jour une partie de ces maux. Elles ne peuvent que peu de chose pour améliorer les salaires, augmenter l'aisance des habitants et éteindre la misère, cause première de cette situation fâcheuse. Avec des ressources plus abondantes et plus sûres, les ménages ouvriers ne tarderaient pas assurément à se montrer plus difficiles pour leur habitation, et il en résulterait un abaissement rapide de la mortalité.

« Il n'en est pas moins vrai que les administrations, par l'application régulière, ininterrompue, rigoureuse, des nouvelles lois de l'hygiène mises à leur disposition, si elles sont à peu près impuissantes à changer la condition sociale des habitants, peuvent du moins restreindre, sinon faire disparaître certaines causes de la mortalité. C'est, en effet, par l'hygiène publique jointe à l'hygiène individuelle que la mortalité s'abaissera. »

Le travail du Dr Hellet a été repris au conseil départemental

d'hygiène. Il a été repris par le professeur Duguet. Celui-ci s'est livré à une étude de même nature pour les cantons de Sceaux. Cela lui a permis de formuler les indications suivantes :

« La tuberculose donne, dans le département de la Seine, un chiffre de mortalité vraiment stupéfiant. Pour 100 tuberculeux qui meurent dans le reste de la France, il en meurt 150 dans le département de la Seine ; ce qui fait que dans les diverses communes de ce département le quart des décès est dû à la tuberculose. Pourquoi ? Parce que, disent les rapporteurs, ce qui domine autour de Paris, c'est la misère, l'alimentation insuffisante ou malsaine, la malpropreté et le défaut de toute hygiène, l'exiguïté et l'encombrement des logements, le surmenage, l'industrie de nombreuses blanchisseries, et, par-dessus tout, ce qui est triste à constater, l'alcoolisme qui va sans cesse grandissant ; aussi les rapporteurs proposent-ils la réglementation des cabarets, leur surveillance et surtout la diminution de leur nombre.

« Ajoutons enfin que le tuberculeux est essentiellement nomade, qu'il sème ses crachats partout et qu'il devient ainsi une cause puissante de propagation...

« Autant est grande l'importance des travaux à faire et ci-dessus énumérés, autant leur réalisation sera coûteuse ; il n'y a pas à se le dissimuler, et toutes les communes du département sont loin d'avoir des ressources inépuisables. Il y a même à faire ressortir ceci : c'est que celles qui ont les plus grands besoins sont précisément celles qui sont les plus pauvres, attendu que ce sont celles qui reçoivent à jet continu cette population ouvrière débordante que chassent de Paris la cherté des loyers, la misère ou l'exportation des industries en banlieue. D'anciens villages sont envahis, des maisons nouvelles se construisent sans aucune réglementation. Rien n'est préparé pour recevoir cet afflux considérable et incessant d'habitants nouveaux. »

Ces affirmations importantes, savoir :

1^o Que les conditions du logement influent sur la maladie et la mortalité ;

2^o Que ce n'est pas la densité de la population qui joue le rôle essentiel, mais les conditions dans lesquelles cette population est logée ;

sont surabondamment prouvées par l'examen des statistiques.

Voici quelques chiffres qui indiquent que la mortalité n'a aucun lien nécessaire et absolu avec la densité de la population.

Année 1911	Densité (1)	Mortalité (2)	Mortalité par tuberculose (3)
Paris (XIII ^e arr ^t).....	227	260	468
Malakoff.....	81	208	348
Créteil.....	5	284	411
L'Hay.....	3	370	310

En sens inverse, voici un arrondissement de Paris très peuplé, où la mortalité est moins importante de beaucoup que dans les agglomérations citées.

Paris (VIII ^e arr ^t).....	283 (1)	105 (2)	92 (3)
--	---------	---------	--------

Dans le classement général des agglomérations du département de la Seine, au triple point de vue de la densité, de la mortalité ordinaire et de la mortalité par tuberculose, les localités visées possèdent les numéros d'ordre suivants :

Paris (XIII ^e arr ^t)..	20 ^e sur 98	11 ^e sur 98	11 ^e sur 98
Malakoff.....	32 ^e —	39 ^e —	42 ^e —
Créteil.....	83 ^e —	7 ^e —	22 ^e —
L'Hay.....	90 ^e —	5 ^e —	53 ^e —
Paris (VIII ^e arr ^t)..	16 ^e —	98 ^e —	96 ^e —

Théoriquement, il semblerait qu'une localité, qui occupe un des premiers rangs pour la densité, devrait être également en tête pour la mortalité.

Il est évident que dans la réalité des choses il n'en est rien. Cette constatation est particulièrement saillante pour le VIII^e arrondissement, tant pour l'excessive densité que pour la moindre mortalité. Et en sens contraire, Créteil ou l'Hay montrent une densité minime unie à une excessive mortalité.

Que peut-on conclure de ce fait, sinon qu'un premier principe se trouve démontré ou en d'autres termes qu'il n'y a pas un lien nécessaire entre la densité et l'hygiène ?

Mais là se borne strictement l'affirmation que l'on est en droit de formuler. Il faut se garder de toute présomption et l'on ne peut aller jusqu'à prétendre qu'il n'existe aucune relation de cause à effet entre les conditions du logement et la santé publique.

Si, en effet, l'on pousse plus loin l'analyse des éléments de l'ha-

(1) La densité est indiquée à l'hectare.

(2) Par 10.000 habitants.

(3) Par 100.000 habitants

bitation, l'on a tôt fait d'apercevoir au contraire un lien évident entre ces éléments et la maladie ou la mortalité.

C'est ainsi qu'il n'échappera à personne que plus le nombre des personnes vivant en commun sera considérable, plus les cas d'insalubrité seront fréquents. La gravité du mal s'accroît nécessairement avec l'insalubrité de l'air respirable, c'est-à-dire avec la moindre quantité d'espace par individu.

Une rentière, vivant seule dans un appartement de quatre pièces, sera dans des conditions évidemment meilleures qu'une personne en service qui loge sous les combles, dans une chambre de 12 mètres cubes, ou qu'une famille d'ouvriers de cinq personnes occupant au 6^e étage un local comprenant deux pièces habitables.

Si l'on veut, tout en pénétrant davantage dans la complexité des faits, demeurer concret et précis, il est nécessaire de s'attacher à une donnée facilement observable, à une donnée qui se prête à un calcul arithmétique. Il suffit d'examiner la répartition de la population, suivant le nombre d'habitants par pièce habitable, pour arriver déjà à des conclusions intéressantes sur le rapport entre les conditions du logement et l'hygiène. Pour cela il faut considérer les logements eux-mêmes.

On peut établir le classement d'après un critérium précis, celui du nombre d'individus par pièce ; l'on peut dès lors distinguer, suivant la notion de ce que l'on appelle le surpeuplement des logements :

Les logements surpeuplés = — 1/2 pièce par personne ;

Les logements insuffisants = + 1/2 pièce et — de 1 pièce par personne ;

Les logements suffisants = 1 pièce par personne ;

Les logements assez larges = + de 1 pièce, — de 2 par personne ;

Les logements très larges = + de 2 pièces par personne.

Si l'on examine à ce point de vue les localités prises tout à l'heure pour exemple, l'on arrive aux constatations suivantes : s'il n'y a aucun lien entre la densité et la mortalité, par contre il y a une relation constante entre le surpeuplement et les données de la santé publique. L'on relève à cet égard les chiffres suivants :

(Proportion sur 1.000 des habitants logés dans des locaux)

	Surpeuplés.	Insuffisants.	Suffisants.	Assez larges.	Très larges.
VIII ^e arr ^t	25	168	181	311	315
XIII ^e arr ^t	134	435	273	107	51

Or le VIII^e arrondissement se classe pour la mortalité sous le n^o 96 avec le chiffre 105 pour 10.000, et pour la mortalité par tuberculose sous le n^o 96 avec le chiffre 92 pour 100.000.

Au contraire pour le XIII^e arrondissement les nombres sont respectivement 11 — 260
11 — 468

Les deux arrondissements présentent à peu près la même densité.

VIII^e arr^t n^o 16 avec 263 habitants à l'hectare.

XIII^e arr^t n^o 20 avec 227 habitants à l'hectare.

La différence au point de vue de la mortalité entre ces deux arrondissements ne paraît donc pouvoir s'expliquer qu'à l'aide des chiffres fournis par la répartition des populations dans les logements.

Une chose semble confirmer avec plus d'évidence encore la proposition formulée précédemment, c'est la comparaison d'une agglomération dense, mais bien logée, avec une agglomération peu dense, mais mal logée.

VIII^e arrondissement : 192 habitants sur 1.000 dans des locaux insuffisants ou surpeuplés.

Mortalité : 105 pour 10.000.

Mortalité par tuberculose : 92 pour 100.000.

Créteil : 385 habitants sur 1.000 mal logés.

Mortalité : 484 pour 10.000.

Mortalité par tuberculose : 411 pour 100.000.

Or la densité du VIII^e arrondissement est de 227 habitants par hectare, tandis que celle de Créteil, au contraire, est de 5 habitants par hectare.

De façon générale la mortalité est proportionnellement plus élevée en banlieue qu'à Paris, et pourtant la densité y est moindre.

Il semble bien que la seconde proposition annoncée est suffisamment démontrée.

Telle était la situation en 1911. Avant d'examiner ce qu'elle est devenue depuis, il importe, pour compléter la démonstration, de considérer quel était le sens de l'évolution qui s'était dessinée jusqu'à cette date.

Voici quelques chiffres pour la période de 1896 à 1911. Ces chiffres révèlent une diminution du surpeuplement dans toutes les localités du département. En ce qui concerne les logements insuffisants, les chiffres ont au contraire augmenté :

XIII^e arr^t de 422 à 435 pour 1.000 habitants ;
 XIX^e arr^t de 411 à 429 pour 1.000 habitants ;
 XX^e arr^t de 445 à 462 pour 1.000 habitants.

Les logements en garni ont augmenté :

A Paris, dans la proportion de 1 à 1,25 — 231 à 300 ‰
 En banlieue, dans la proportion de 1 à 1,45 — 65 à 89 ‰

Cette étude comparative dans le temps permet d'étudier les rapports entre les mouvements de la population et le mouvement de la construction.

A ce point de vue l'on peut déjà noter, pour la période de 1896 à 1911, une inadaptation de la production au besoin, inadaptation qui, depuis, est devenue le fait essentiel et la cause primordiale de la crise.

Pour l'agglomération parisienne, la population s'est accrue durant cette période de 16 %, alors que les logements n'augmentaient que dans la proportion de 12 %. Pour Paris seulement l'accroissement de population a été de 6 %, celle des logements de 3 %.

Voici quelques chiffres pour les arrondissements considérés isolément :

	Augmentation	
	de la population	du logement
XIII ^e arr ^t	18 %	18 %
XII ^e arr ^t	26 %	25 %
XIV ^e arr ^t	30 %	27 %
XVI ^e arr ^t	42 %	31 %
XVII ^e arr ^t	9 %	5 %

Si l'on compare la nature même de logements l'on est frappé par un phénomène intéressant sur lequel je reviendrai. C'est la constatation que les appartements très larges augmentent en nombre, tandis que les familles de 6 ou 7 personnes, auxquelles normalement ils seraient destinés, sont loin d'augmenter. Au contraire, on constate une augmentation très insuffisante des logements pour 1 ou 2 personnes, en regard de l'accroissement du nombre de cette sorte de ménages.

Par exemple, pour les logements très larges et les familles de 6 personnes l'on trouve :

Augmentation :	ménages	logements
XII ^e arr ^t	+ 10 %	+ 90 %
XVI ^e arr ^t	+ 46 %	+ 83 %
XIII ^e arr ^t	— 6 %	+ 44 %
XVIII ^e arr ^t	— 1 %	+ 129 %

pour les ménages et les logements de 2 ou 3 personnes :

XII ^e arr ^t	+ 40 %	+ 41 %
XIII ^e arr ^t	+ 37 %	+ 36 %

Il en est pour les ménages et les logements de 4 ou 5 personnes à peu près de même que pour ceux de 6 personnes.

XII ^e arr ^t (4 personnes)	+ 32 %	+ 64 %
XII ^e arr ^t (5 personnes)	+ 18 %	+ 95 %

Dans l'ensemble de l'agglomération parisienne, de 1896 à 1911, les ménages de 1 personne ont diminué de 12 %, les logements correspondants de 30 %.

Au contraire, les ménages de 6 personnes ont augmenté de 9 %, les logements correspondants de 42 % ; pour 4 personnes, les chiffres ont été respectivement + 30 % et + 47 %.

En banlieue, l'accroissement des logements a été dans certaines localités bien inférieur à l'accroissement de la population.

Augmentation :	population	logements
Malakoff	+ 80 %	+ 29 %
Drancy	+ 311 %	+ 309 %

Pour cette dernière commune, l'accroissement des différentes catégories de logements a été très nettement inadéquat à l'accroissement des différentes catégories de ménages.

Ménage de 6 personnes	Logement pour 6 personnes
+ 42 %	+ 117 %
Ménage de 1 personne	Logement de 1 personne
+ 325 %	+ 40 %

C'est dans cette commune qu'il y a la proportion la plus élevée de population mal logée : 636 ‰. Pourtant l'augmentation de logement y a été presque équivalente à l'accroissement de la population. Seulement ce fut un développement inadapté aux besoins.

	Population	Logements
De même à Saint-Maur :	+ 59 %	+ 30 %
Pour 6 personnes	+ 56 %	+ 76 %
— 3 —	+ 72 %	+ 47 %
— 2 —	+ 67 %	+ 13 %

A Nogent-sur-Marne :

Pour 6 personnes	+ 70 %	+ 141 %
— 2 —	+ 111 %	+ 59 %
— 1 —	+ 84 %	+ 17 %

(Pour 3, 4, 5 personnes : augmentation parallèle.)

Noisy-le-Sec :

Pour 6 personnes	+ 99 %	+ 117 %
— 2 —	+ 117 %	+ 72 %
— 1 —	+ 68 %	+ 40 %

(Pour 3, 4, 5 personnes : augmentation parallèle.)

Dans les cantons où l'accroissement de la population n'a pas été supérieur à la moyenne, l'on constate à un moindre degré le même phénomène.

Ivry.....	+ 56	+ 42
Charenton.....	+ 42	+ 35
Saint-Denis.....	+ 25	+ 23

Pour les ménages de 2 personnes et les logements correspondants :

Ivry.....	+ 71	+ 18
Charenton.....	+ 52	+ 4
Saint-Denis.....	+ 32	+ 16

Pour les ménages de 6 personnes et les logements correspondants :

Ivry.....	+ 52	+ 48
Charenton.....	+ 40	+ 59
Saint-Denis.....	+ 4	+ 60

Il semble donc que l'étude comparée du mouvement de la population et du mouvement de la construction permet de compléter, pour la période d'avant-guerre, les deux propositions déjà énoncées par les deux propositions suivantes :

1° Le surpeuplement, les mauvaises conditions du logement ont pour cause l'insuffisance de la production, l'insuffisance de la construction ;

2^o Cette insuffisance de la production, c'est en quelque sorte une inadaptation de l'offre et de la demande.

En ce qui concerne plus précisément le problème de l'habitation à bon marché, ces constatations qui avaient déjà été faites avant la guerre expliquent le mouvement législatif ; elles expliquent aussi le sens dans lequel il avait été orienté.

L'industrie de la construction était bien vivante ; seulement elle négligeait une partie de la demande, celle des petits demandeurs, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent pas s'offrir des logements de 5 pièces, 6 ou davantage.

Une nécessité d'aider ceux-là, en s'efforçant de corriger cette anomalie, existait donc.

En étudiant la législation des habitations à bon marché, il apparaîtra que c'est une idée d'assistance qui est le moteur de l'effort des collectivités publiques en cette matière.

CHAPITRE II

LA SITUATION DEPUIS LA GUERRE.

SECTION 1. — *Evolution de la population et du logement.*

Le fait saillant qui ressort de l'examen des statistiques est le manque total d'adaptation de l'offre à la demande. C'est ce que j'essaierai de mettre en relief, en montrant par des chiffres l'exactitude des propositions suivantes :

A. — Le mouvement de la population n'a pas aggravé le phénomène de la concentration urbaine ;

B. — Les conditions défectueuses du logement ont néanmoins fait de sensibles progrès, dans le sens du surpeuplement ;

C. — L'offre du logement s'est de plus en plus écartée de la demande moyenne, pour des causes que je dégagerai de façon suffisamment détaillée.

Je tenterai ensuite l'interprétation économique de ces données concrètes.

A. — *Le phénomène de la concentration urbaine ne s'est pas accentué.*

Sans doute, de 1911 à 1921, la population urbaine a augmenté par rapport à la population rurale.

	Population urbaine	Population rurale
1911.....	44,2	55,8
1921.....	46,4	53,6

Seulement ce déplacement ne s'est pas produit dans le sens d'un afflux vers les grandes villes. Or le phénomène de la concentration urbaine exige deux conditions :

a) Diminution de la population rurale ;

b) Augmentation de la population dans les grands centres industriels et commerciaux.

Peut-on dire qu'il y a concentration urbaine à proprement

parler, quand les ruraux se répartissent dans le grand nombre des agglomérations petites ou moyennes ? Je ne le crois pas. Cependant si l'on examine en détail, à ce point de vue, le mouvement qui s'est produit de 1911 à 1921, on remarque qu'un nombre considérable d'agglomérations ont bénéficié de l'émigration des campagnes. Cela est vrai en France tout au moins. Or les villes de plus de 100.000 habitants y sont en nombre très restreint. Elles n'ont recueilli le bénéfice de cette émigration que dans une proportion fort modeste.

En effet, de 1911 à 1921, 146 communes ont diminué de population et sont devenues rurales. Mais il y en a un nombre assez considérable qui sont devenues urbaines. Pour être considérée comme urbaine, il suffit qu'une commune possède plus de 2.000 habitants. Au point de vue de ce travail, il est clair que l'on ne peut faire rentrer de telles agglomérations dans les cadres du phénomène de la concentration urbaine.

Il existe d'ailleurs un symptôme beaucoup plus caractéristique de la stagnation du mouvement centripète : c'est que la population des grands centres, en général, ne s'est pas accrue depuis la guerre. Il en est ainsi notamment à Londres et à Paris.

Pour Paris, M. Sellier rapporte les chiffres suivants ; il se base pour évaluer la population actuelle sur le nombre des cartes d'alimentation distribuées en 1919.

	1911	Cartes d'alimentation	Différence %
Arr ^t . de Saint-Denis.	739.395	850.098	+ 14,9
Arr ^t . de Sceaux	512.016	558.432	+ 9
Paris	2.847.229	2.535.910	— 10,9

Pour Londres, M. Sellier rapporte (1) que la population a diminué depuis 1911 de 0,9 % ; dans l'« Extra-London » (banlieue immédiate) elle a augmenté de 9 %, et dans le Plus grand Londres, elle a augmenté de 3 %. En somme, les grands centres se seraient bien accrus dans l'ensemble ; mais cette augmentation se serait produite, non pas dans la ville même, mais seulement à la périphérie sous l'effet du mouvement centrifuge que j'ai déjà signalé.

B. — *Les conditions du logement, loin de s'améliorer, ont empiré.*

Voici un tableau indiquant, pour Paris, la répartition par milliers d'habitants dans les diverses catégories de logement en 1911 et en 1921.

(1) *Vie urbaine*, 15 août 1922.

	1911	1921	
	—	—	
Surpeuplés.....	216	237	+ 21
Insuffisants.....	925	857	— 68
Normaux.....	736	704	— 32
Assez larges.....	466	437	— 29
Très larges.....	296	280	— 16

Il y a donc davantage de logements surpeuplés en 1921 et moins d'habitations saines. Il est vrai qu'il y en a moins d'insuffisants. Mais en général le sens du mouvement n'en reste pas moins défavorable.

Le nombre des logements non meublés a diminué de 18.559 ; celui des meublés a augmenté de 50.567, ce qui représente un coefficient d'accroissement de 40 % sur 1911.

La population vivant dans des locaux se répartissait ainsi :

	non meublés	meublés
	—	—
1911.....	2.655.000	165.000
1922.....	2.539.000	296.000

Dans les logements meublés la population se répartissait ainsi aux deux dates indiquées suivant la catégorie de logement (en milliers d'habitants) :

	1911	1921	
	—	—	
Surpeuplés....	18	45	+ 27
Insuffisants....	43	102	+ 49
Normaux.....	100	125	+ 25
Assez larges....	0,2	11	10,8
Très larges....	0,9	6	+ 5,1

Il y a une augmentation dans toutes les catégories, mais elle est beaucoup plus accentuée pour les logements défectueux que pour les bons.

A Londres, le nombre moyen de pièces par personne n'a fait qu'augmenter depuis 1892 jusqu'en 1911 :

1891.....	0,631
1901.....	0,673
1911.....	0,703

Toutefois rien n'indique que ce progrès ait continué. Je n'ai pu me procurer les chiffres pour 1921, mais il y a un certain mouvement de la population qui s'est produit et qui, s'il n'a peut-être pas aggravé les conditions défectueuses du logement, en a, tout au moins, accentué la pénurie.

Un mouvement identique s'est également manifesté à Paris. Son importance est grande, car ce mouvement a pour effet de faire apparaître plus nettement un autre aspect de la crise du logement.

Jusqu'ici je me suis exclusivement attaché au côté sanitaire ; au surpeuplement qui développe la mauvaise hygiène, la tuberculose, la mortalité.

Le nouvel aspect qui se dévoile de plus en plus depuis la guerre, c'est l'aspect moral ; le logement n'est plus insalubre, il devient maintenant une cause d'immoralité par l'effet de sa pénurie.

Voici en quoi consiste ce nouvel aspect :

Le manque de logement empêche de nouveaux foyers de se constituer ; il entrave le développement normal et sain de la population ; il engendre une crise de mortalité et pousse, dit-on, au malthusianisme.

C'est ainsi qu'à Londres on constate d'une part une diminution constante du nombre de personnes par famille, et d'autre part un accroissement du nombre de familles. Cela n'a rien de contradictoire. Ce second mouvement est normal. Il est évident que la multiplication des foyers doit se produire. Ce qui par contre paraît anormal, c'est que, d'une manière générale et comme systématique, les familles diminuent d'importance. Il semble qu'il n'y a d'autre explication à ce phénomène ainsi généralisé que le néomalthusianisme. Or l'on constate sa corrélation étroite avec le développement de la crise du logement.

La population ayant diminué à Londres de 0,9 %, le nombre des familles a augmenté de 10 % ; dans l'« Extra-London », elle a augmenté de 9 % et le nombre des familles de 19 % ; dans le « Plus Grand Londres » les chiffres respectifs sont de 3 et 13 %.

A Paris, alors que la population s'est accrue en banlieue de 1911 à 1921 de 12,5 %, le nombre des familles a augmenté de 26,9 % (nombre relevé par les cartes de charbon distribuées en 1920 ; à Paris même : diminution de population 10 % ; diminution du nombre des familles : 7,7 %.

Ces constatations apportent un argument décisif à l'appui de la deuxième proposition formulée. Elles permettent en outre de lui apporter une précision. Les conditions défectueuses du

logement ont empiré, non pas tant au point de vue de l'hygiène qu'au point de vue de la natalité. Si le nombre des familles s'est accru, le nombre des logements, qui devrait aussi avoir augmenté, est loin d'avoir suivi cette voie.

C. — L'offre du logement s'est de plus en plus écartée de la demande moyenne.

Dans le chapitre précédent j'ai déjà indiqué en quoi, dans la période d'avant-guerre, la production du logement tendait à s'écarter du besoin de la majorité des demandeurs. Depuis la guerre cette inadaptation de l'offre et de la demande s'est singulièrement aggravée. Cette aggravation résulte des quatre circonstances suivantes :

a) L'offre de location a considérablement diminué, surtout pour les logements à loyers modestes les plus demandés.

Voici pour Paris quelques renseignements :

Catégories de loyers		1920 Totaux	1920 Vacants	Pro- portion %	1919 Totaux	1919 Vacants	Pro- portion %	1911 Vacants %
fr.								
500 à 999	156.082	299	0,19	155.698	1.285	0,8	1,2	
1.000 à 1.499	45.505	119	0,26	45.401	557	1,2	1,9	
1.500 à 1.999	23.649	47	0,20	23.634	339	1,4	2,2	
2.000 à 2.999	24.957	45	0,18	24.890	508	2,0	3,0	
3.000 à 4.999	20.180	62	0,31	20.112	526	2,6	3,2	
5.000 à 9.999	11.683	88	0,75	11.560	531	4,6	3,9	
10.000 à 19.999	3.047	69	2,26	3.040	229	7,5	4,8	
20.000 fr. et plus	804	36	4,48	762	48	6,1	3,4	
Ensemble :	285.907	765	0,27	285.217	4.023	1,4	1,8	

Il semble résulter de ce tableau que la proportion pour cent des locaux vacants décroît avec l'importance de la valeur locative.

b) Il n'y a plus à proprement parler un marché de location, une offre publique de locaux vacants.

Avant la guerre, le titulaire d'un appartement donnait congé, son local était offert à la demande éventuelle, et dans l'intervalle qui séparait la date du congé de celle à laquelle il devait vider les lieux, il se préoccupait de rechercher un autre logement.

« Depuis la guerre la situation est tout autre. Les moratoria successifs, la quasi-réquisition des locaux au profit de la plus

grande partie des occupants ont enrayé toute circulation sur le marché. La famille, désireuse de quitter le logement qu'elle occupe, se garde bien de donner congé. Elle commence par s'assurer la possession d'un nouvel appartement. Elle attend même, pour libérer le premier, d'avoir occupé le second. Il existe donc une période variant entre une semaine et trois mois pendant laquelle la même famille dispose de deux logements : celui qu'elle occupe et celui qu'elle a loué (1). »

c) On constate une hausse générale, très accentuée du prix des loyers.

Voici quelques chiffres montrant les proportions de cette hausse depuis 1914 et son aggravation trimestrielle.

	Taux de 1914 = 100 1 ^{er} trimestre	Année 1922 2 ^e trimestre	3 ^e trimestre
Paris	140	160	175
Chartres.....	286	343	343
Amiens	»	143	171
Nancy	»	150	150
Mézières.....	»	400	500
Châlons.....	»	360	360
Épinal.....	»	225	225
Aurillac.....	»	400	400
Lyon	»	200	200
Saint-Étienne.....	»	167	200
Le Puy	»	267	300
Grenoble.....	»	250	250
Marseille	»	195	195
Digne.....	»	400	500
Toulouse.....	»	300	350

Il ne faut pas s'étonner que certaines petites villes présentent un coefficient d'augmentation très supérieur à celui des grands centres. Cela provient de ce que ces localités ne connaissaient pas encore avant la guerre les loyers déjà élevés qui avaient commencé de paraître à Paris ou dans les autres très grandes villes.

d) Il y a un arrêt presque complet de la construction par l'initiative privée.

Avant la guerre les constructions nouvelles étaient suffisamment importantes pour laisser un excédent appréciable sur les démolitions.

(1) Sellier, *op. cit.*, p. 129.

Voici, par exemple, quel était le nombre des maisons nouvelles construites dans le département de la Seine de 1905 à 1915 :

	Période de 1905 à 1909	1910 à 1914
Sceaux	10.735	9.542
Saint-Denis	10.899	13.338
Paris	5.147	9.949
Total.....	26.781	32.829

Pour la période de 1915 à 1919 le nombre est plus faible :

Sceaux	7.029
Saint-Denis	8.612
Paris	1.480

Toutefois, pendant cette même période, la démolition est ralentie ; il s'ensuit que la diminution des constructions nouvelles peut ne pas faire sentir ses effets sur la crise du logement.

Il reste à voir dans quelle mesure ce palliatif est venu s'exercer et quel est le sens de l'évolution depuis 1919.

Dès maintenant on peut affirmer que l'utilisation prolongée de maisons, qui en d'autres temps auraient été démolies, est de nature à accroître singulièrement l'insalubrité de l'habitation et qu'à cet égard les conséquences néfastes de l'insuffisance des logements ne sont pas, en réalité, évitées. Elles semblent, au contraire, être favorisées. Certains pays l'ont parfaitement compris ; c'est ainsi qu'en Angleterre et en Hollande notamment, l'on préfère démolir, quitte à avoir un déficit manifeste par rapport à la construction, plutôt que de conserver des immeubles qui sont des foyers d'infection.

Quoi qu'il en soit, cet arrêt de la démolition ne peut être que momentané. Au contraire la diminution des constructions nouvelles a pris des proportions redoutables. C'est qu'en effet si le nombre des maisons nouvelles paraît encore élevé pour la période de 1915 à 1919, il faut tenir compte de ce fait que la plupart de ces maisons nouvelles n'ont pas été affectées à l'habitation. Alors qu'avant la guerre la majorité des immeubles neufs était offerte à la location, depuis la guerre, c'est au contraire la minorité qui est offerte.

Les seuls renseignements recueillis sont ceux provenant des demandes en autorisation de bâtir.

Alors qu'en 1900, pour Paris, sur 1.052 demandes en autorisation de bâtir, 1.003 envisageaient la création de locaux d'habi-

tation contre 49 industriels ou commerçants ; qu'en 1914, la proportion était la même avec 1.195 d'une part et 109 d'autre part, à partir de 1915 les chiffres se transforment dans le rapport suivant :

	Locaux d'habitation.	Locaux industriels.
1915.....	56	87
1916.....	38	184
1917.....	41	202
1918.....	23	117
1919.....	150	416

Les statistiques doivent être encore corrigées à un autre point de vue que M. Sellier développe ainsi (1) :

« Le calcul établi sur la moyenne quinquennale (1915-1919) des excédents de maisons construites, sur les maisons démolies, est loin de donner une idée de la situation actuelle.

« En 1915, en 1916 et en 1917 on a poursuivi la terminaison d'immeubles édifiés avant la guerre. Les industriels ont pu sur les profits inouïs réalisés par les fabrications militaires et fréquemment dans le but non déguisé de les dissimuler aux investigations du fisc, construire des logements pour leur personnel. La montée des prix était déjà loin d'atteindre les coefficients de majoration (prix des matériaux de construction) enregistrée en 1918 et aussitôt après l'armistice. La courbe descendante de la construction ne s'est véritablement manifestée que pendant les dernières années et elle ne cesse de s'infléchir vers 1920. »

Voici à cet égard des données significatives.

Excédent des constructions sur les démolitions :

	1915	1916	1917	1918	1919
Sceaux	2.252	1.816	1.981	669	310
Saint-Denis.	2.805	2.714	2.380	487	254
Paris.....	262	293	279	341	285
Total.....	5.319	4.823	4.640	1.497	849

La baisse subite, à partir de 1918, est surtout frappante pour la banlieue.

Et si l'on précise encore une fois ces données statistiques relatives aux maisons par le chiffre des logements eux-mêmes ouverts à la location dans ces maisons, on constate une baisse, une baisse constante et de plus en plus accentuée.

(1) Sellier, *op. cit.*, p. 142.

Cette baisse est atténuée par celle concomitante des démolitions, mais au mépris de la salubrité des habitations.

Voici un tableau comparatif, extrait du livre de M. Sellier :

	Locaux d'habitation créés.	Locaux d'habitation démolis.	Excédent des locaux créés sur les locaux démolis.
1900.....	9.164	2.772	6.392
1905.....	12.150	3.499	8.651
1910.....	8.351	2.286	6.065
1911.....	11.637	3.772	7.865
1912.....	12.843	4.089	8.754
1913.....	15.613	4.971	10.642
1914.....	16.610	4.651	11.959
1915.....	3.340	1.082	2.258
1916.....	2.733	443	2.290
1917.....	1.567	328	1.239
1918.....	1.426	366	1.060
1919.....	1.499	224	1.275

Si l'on poursuit cette enquête auprès des faits et à travers les statistiques, l'on remarque en corrélation avec le ralentissement de la construction ou tendant à l'arrêt complet, une évolution tout à fait notable des conditions essentielles de cette industrie. L'on constate en effet simultanément une hausse de plus en plus prononcée des salaires des ouvriers du bâtiment et du prix des matériaux de construction.

« Voici à cet égard, écrit M. Sellier, le salaire horaire pratiqué dans la région parisienne en 1919 comparativement au salaire normal et courant payé avant la guerre, d'après les renseignements fournis par les conseils de prud'hommes en 1911, pour élever de 1911 à 1913, sur le bordereau annexé au cahier des charges des travaux exécutés pour le compte de l'Etat, des départements ou des communes :

	1919	Avant la guerre
Maçon	2 50	0 95
Tailleur de pierres	2 50	1 »
Charpentier.....	2 50	1 »
Menuisier.....	2 50	0 80
Serrurier.....	2 50	0 90
Plombier	2 50	0 95
Couvreur	2 50	0 95
Peintre.....	2 50	0 85

Tapissier	2 75	1 »
Terrassier.....	2 50	0 80
Manœuvre(bâtiment)...	1 85	0 55

En ce qui concerne les matériaux de construction, voici les renseignements extraits du *Bulletin de la Statistique générale de la France* (octobre 1922).

(1913 : indice 100)

	1917	1919	1920	1921		1922			
	—	—	—	juil.	oct.	janv.	juil.	août	sept.
Suède....	215	286	371	243	...	228	215	213	...
Norvège..	...	349	455	309	...	279	240	242	...
Belgique.	...	...	...	362	360	361	361	358	...
Canada..	...	...	266	261	...	256	251	250	...
Australie.	245	261	295	249	...	196	169	168	...
Etats-Un.	...	...	264	166	...	157	170	180	...
France..	...	375(1)	400(1)	366	390	359	351	383	...

Dans l'ensemble, il y a une tendance à la baisse, sauf toutefois aux Etats-Unis et en France. Cette tendance est visible dans le relevé suivant, relatif à l'Italie (2) :

	janvier	avril	juillet	octobre
	—	—	—	—
1921.....	113	109	94	90
1922.....	91	78	808	809

Il ne faudrait pas néanmoins attacher une importance exagérée à cette situation du marché de la main-d'œuvre et des matériaux dans l'industrie du bâtiment.

Beaucoup d'autres productions — peut-être pourrait-on dire la généralité des productions — ont vu le prix de revient tripler ou quadrupler depuis 1914, et pourtant elles ont conservé la même activité.

Les matériaux de construction n'ont fait que suivre en somme le mouvement général de hausse des prix. Par conséquent il semble que l'on ne puisse attribuer à l'élévation constante de leurs prix — qui est une élévation normale, comparée à l'élévation du prix des autres marchandises — l'arrêt anormal de l'industrie du bâtiment. C'est dès lors dans un autre ordre de faits

(1) Ces derniers chiffres sont cités d'après les indications rapportées au livre de M. Sellier, p. 160 à 167.

(2) *Bulletin de statistique générale, op. cit.*

plus complexes, moins saisissables et qui résistent à une étude statistique, qu'il faut rechercher la raison de cette anomalie.

Quel est le principal élément qui conditionne les entreprises de construction ?

Cet élément, c'est le profit escompté par l'entrepreneur. Suivant les caractères de ce profit, selon l'importance ou l'absence de risques, les capitaux seront attirés vers cette sorte d'entreprise. Or ils doivent être abondants ici à raison de la nature même de l'opération.

Il y a précisément à l'heure actuelle un ensemble de circonstances qui, dans presque tous les pays, tendent toutes, plus ou moins, à diminuer ce profit possible, et en même temps à le rendre aléatoire.

Dès avant la guerre il existait des causes qui concouraient à rendre modestes les bénéfices de la construction ; toutefois cet inconvénient se trouvait compensé par un coefficient élevé de sécurité.

Parmi ces causes il y avait le prix élevé des terrains, l'absence de perfectionnements mécaniques susceptibles d'abaisser le prix de revient.

Depuis la guerre des éléments nouveaux sont apparus ; ils ont, en général, abouti à rendre incertain un revenu déjà assez réduit. Le résultat est que les capitalistes ont été conduits à rechercher d'autres placements et que les entrepreneurs se sont détournés de cette branche déshéritée de la production.

Quels sont ces éléments nouveaux ?

En premier lieu apparaît l'aggravation considérable des charges de la propriété bâtie.

L'impôt foncier était avant la guerre de 4 % du revenu net, soit 3 % du revenu brut majoré pour impositions communales (à Paris) de 2,21 % et pour les charges départementales de 1,86 %, soit 7,07 % du revenu brut. Les taxes s'élevaient à 4 %, environ ; l'impôt sur les portes et fenêtres représentait 3 % du revenu brut, soit au total 14 % en chiffres ronds du revenu brut.

A l'heure actuelle, l'impôt foncier d'Etat s'élève à 10 % du revenu net, soit 8 % du revenu brut ; l'augmentation des centimes départementaux et communaux (403 contre 55) porte les charges communales et départementales de 4 % à 12 % ; les taxes ont été augmentées de 4 % à 7 % environ et l'impôt des portes et fenêtres de 3 % à 10 %.

L'ensemble des charges fiscales est passé de 14 % à 37 %, proportion réduite au maximum de 30 % par la loi de finances

de 1920. Les charges fiscales ont donc progressé de 16 % du revenu brut.

Cette augmentation était inéluctable; elle est la conséquence de la situation désastreuse des budgets. Or le déficit ne paraît pas près de disparaître. Malgré des aggravations d'impôts il tend à s'accroître. Si l'on se résigne à établir les nouvelles charges fiscales qui deviennent nécessaires, il est à craindre de les voir porter de préférence sur les formes les plus objectives, les plus matérielles de la richesse. Comparée à la propriété mobilière, la propriété foncière est nettement défavorisée à cet égard. Il semble dès lors assez probable que la préférence des capitalistes ira de plus en plus vers les placements en valeurs mobilières; ne leur présenteraient-elles pas, en effet, l'avantage de les mettre à l'abri, au moins momentanément, des incertitudes de la situation financière de l'Etat. Jusqu'aujourd'hui ces valeurs ont pu difficilement être atteintes, soit par les impôts sur le revenu ou par les impôts sur les successions.

En deuxième lieu il y a la trop fameuse législation sur les loyers qui a placé l'industrie de la construction, indirectement, dans une situation très particulière, mais qui est loin d'être enviable.

Je trouve inutile de revenir sur ce qui a été dit tant de fois sur ce sujet. Voici l'appréciation de M. Sellier qui présente en raccourci toutes les données de la question :

« D'abord, et avant tout, la politique incohérente suivie par les pouvoirs publics pendant la guerre, en matière de loyers, a jeté sur les placements immobiliers un discrédit dont ils auront peine à se relever. Dès 1916, avec mon collègue et ami Mayéras, j'ai dénoncé au Conseil général les graves conséquences qu'aurait dans l'avenir la politique des moratoria successifs; non pas que j'abonde dans le sens de certains propriétaires particulièrement rapaces, qui prétendaient, en pleine guerre, maintenir contre la famille de ceux qui se battaient pour défendre leurs biens, leurs prérogatives scandaleuses d'avant-guerre; mais, au lieu de retarder pendant cinq ans la liquidation d'une situation qu'il eût fallu tôt ou tard résoudre, de laisser planer l'incertitude la plus absolue sur les conditions du règlement final des loyers, il eût été d'une politique infiniment plus avisée de légiférer sur la question dès l'ouverture même des hostilités. Des exonérations et des exemptions les plus larges possibles, pour tous ceux qui, à un degré quelconque, étaient appelés sous les drapeaux et frappés dans leurs revenus par la continuation des hostilités, le maintien pour les autres des obligations contractuelles qu'ils

avaient souscrites avant la guerre, auraient évité le discrédit jeté sur le placement en maisons à logements surtout destinés à la classe ouvrière.

« Il résulte de ce fait que l'Etat, par une série de mesures incohérentes et sans base doctrinale, a cru devoir faire subir à cette catégorie de capitalistes des charges considérables, alors qu'au contraire les rentiers, les porteurs de valeurs mobilières étaient exceptionnellement favorisés. Les emprunts successifs ont élevé progressivement le taux de la rente, les capitalistes qui en profitaient n'ayant d'autre effort social à faire que celui de découper périodiquement leurs coupons pour se présenter à la caisse du comptable public, et parallèlement les mesures les plus variées ont réduit à la portion congrue les propriétaires d'immeubles, même ceux, et il en était, dont le produit des loyers constituait la seule et très modique ressource.

« De tous côtés, à l'heure présente, les possesseurs de capitaux sont sollicités par les emprunts d'Etat rapportant 6 % net de de tous impôts présents et futurs ; les propriétaires fonciers voient peser progressivement sur eux par le jeu d'un système fiscal incohérent des charges croissantes ; ils ne consentiront à construire que le jour où ils auront la certitude de tirer de leurs immobilisations un revenu tel qu'il leur permette de rémunérer leurs capitaux à un taux net supérieur à celui des émissions d'Etat (1). »

N'est-ce point ici l'une de ces interventions de l'Etat, intervention qu'il tente au nom de ses pouvoirs de police ; intervention dont les répercussions sont généralement aussi nuisibles à leurs bénéficiaires apparents qu'à leurs victimes immédiates.

Il n'est que juste de reconnaître la difficulté de trouver, dans ce cas, la mesure entre une correction de la concurrence qui s'applique aux fraudes et aux violences dont elle est susceptible, et celle qui s'adresse à la concurrence tout court, laquelle est toujours utile tant qu'elle demeure loyale. Cependant, alors que l'une est légitime, l'autre n'aboutit qu'à développer la paresse.

Mais que le dosage à faire est délicat. Il l'était particulièrement en matière de loyers. Et certes ! ce n'est pas l'organisation étatique, trop empreinte de raideur, ou, si l'on veut, trop dépourvue de souplesse, qui était capable de le faire....

En définitive, « la construction ne pourra être reprise, dit M. Sellier, que le jour où le prix de revient des immeubles sera tel

(1) Sellier, *op. cit.*, p. 157.

que les capitaux investis puissent y être rémunérés et amortis, et les charges du capital ainsi envisagées ne pourront être couvertes que le jour où il sera possible d'exiger du locataire un prix de loyer correspondant.

« Or nous sommes loin à l'heure présente de cette situation. »

M. Sellier estime que le prix de revient des immeubles neufs qui pourraient être construits à l'heure actuelle doit être fixé à 5 par rapport à l'unité d'avant-guerre.

C'est bien ce qui résulte des chiffres relevés relativement au coût de la construction et aux charges fiscales.

Voici la conclusion qu'en tire M. Sellier :

« Dans un tract publié en 1911, M. Fernand Fourcade, président de la société d'habitations à bon marché *le Progrès*, évaluait comme suit le prix de revient d'un immeuble de sept étages, destiné à l'habitation ouvrière :

Terrains (y compris frais d'achat et de substructions s'il y a lieu) 90 francs le mètre carré ; ce qui (à supposer qu'en moyenne l'on bâtit sur les $\frac{3}{5}$ de la surface, laissant $\frac{2}{5}$ en cours) donne le prix de 150 francs par mètre carré couvert de constructions. En ajoutant à ce chiffre le coût des constructions (rez-de-chaussée et six étages) à 850 francs par mètre carré, l'on obtient au total : 1.000 francs par mètre carré couvert, terrain compris, pour sept étages, soit par étage :

$$1.000 : 7 = 142 \text{ fr. } 85 \text{ le mètre courant.}$$

Mais ce chiffre représente le prix du mètre comprenant les murs et les cloisons, les escaliers, passages, loge, services généraux, et non point le prix du mètre carré de surface habitable. Pour obtenir ce dernier, l'on peut admettre que la surface de logement habitable représente seulement environ les $\frac{3}{4}$ de la surface bâtie, ce qui donne un prix de 190 francs environ comme coût-moyen du mètre superficiel habitable.

La surface minima nécessaire à une famille de trois enfants (trois pièces, cuisine et water-closet) était évaluée à 40 mètres carrés.

Le prix de revient du logement était donc avant la guerre de 40 mètres carrés à 190 francs le mètre carré, soit 7.600 francs. Au cours actuel (majoration de 500 %), il serait de 38.000 francs, qui au taux de 6 % (taux des emprunts d'Etat nets d'impôts) avec amortissement en 75 ans, soit 6,10 %, entraînerait une charge de capital égale à 2.318 francs.

Les charges diverses, entretien, réparations, impôts, etc., étaient évaluées avant la guerre entre 2 et 2,50 % du capital. Elles ont été, du fait des impôts, sensiblement majorées. » L'ensemble des charges fiscales est passé de 14 % à 37 %, c'est-à-dire augmentant de 16 % du revenu brut ou de 1 % du capital.

« Les charges annuelles, fixées entre 2 et 2 1/2 % du capital en 1914, s'élèveraient pour les maisons construites en 1920, entre 3 et 3 1/2 % du capital : pour ne pas être taxé d'exagération, prenons le minimum 3 %... soit 1.140.

Un capitaliste ne construira à l'heure actuelle une maison ouvrière collective à Paris que s'il est assuré de tirer d'un logement de trois pièces et d'une cuisine, un loyer de 3.450 francs au minimum.

Le seul jeu des initiatives privées ne permettra de résoudre la crise du logement que quand les loyers auront atteint ce taux. Or le salaire moyen d'un ouvrier ou d'un employé oscille à l'heure actuelle — tout risque de chômage ou de maladie écarté — entre 6.000 et 9.000 francs par an.

Les études multiples auxquelles ont procédé les sociologues des écoles les plus diverses sur les budgets ouvriers ont évalué entre 1/6 et 1/7 du salaire la proportion qui peut être consacrée au loyer. Il n'est donc pas possible, à l'heure actuelle, de trouver clientèle de location à des taux supérieurs à 850 francs ou 1.500 francs.

On voit combien considérable est l'écart. Le même raisonnement s'appliquerait aux habitations individuelles construites en banlieue, pour lesquelles la moindre valeur du terrain et l'utilisation de procédés plus économiques, permettent de construire à un prix de revient voisin de 30.000 francs, mais exigent pour obtenir la salubrité nécessaire une surcharge au moins égale à la différence de prix de revient constatée sur le coût du logement collectif à Paris.

La conclusion est nette et sans contestation sérieuse. Le placement des capitaux privés en construction neuve est actuellement impossible, et le restera tant que les prix de revient n'auront pas diminué de 60 %, ramenant le coefficient de majoration à 2 sur les prix d'avant-guerre. »

En janvier 1923, le ministre de l'hygiène, M. Strauss, a nommé une commission chargée d'examiner les palliatifs qui pourraient être apportés à la crise de la construction.

Convient-il de s'en remettre à l'initiative privée, en lui rendant la liberté dont elle a besoin pour être efficace ?

« Tout le temps que le franc sera déprécié, dit *le Temps* du 16 janvier 1923, on ne trouvera pas à l'intérieur du pays un seul capitaliste pour investir ses économies dans un placement qui ne saurait être rémunérateur puisque la construction ayant augmenté de 300 à 400 %, les loyers n'ont pas suivi le même mouvement. Et ces loyers ne suivront pas pour deux motifs : le premier, c'est que le locataire ne pourrait pas supporter pareille majoration ; le second, c'est que, pour le défendre, les pouvoirs publics ont déjà édicté des lois restrictives de la liberté des échanges. Pour que le jeu normal de l'économie politique corrigeât la crise du logement, il faudrait donc tout d'abord effacer la législation qui le contrarie. Ce n'est pas dans cette voie qu'on semble s'acheminer, puisque pour sauver les locataires d'une catastrophe sociale l'on se préoccupe d'enlever aux propriétaires et le droit et la force. Les loyers ne seront donc jamais accrus dans la mesure où l'exigerait le taux des constructions.

« De toute nécessité, si l'on ne veut pas que les villes pléthoriques ne meurent pas de natalité, il faut faciliter d'urgence la reprise de « la bâtisse ». On peut y parvenir, soit en construisant aux frais de l'Etat, soit en abaissant les prix de la main-d'œuvre et des matériaux, soit en utilisant des terrains de faible valeur, soit en exemptant d'impôts pour de longues années les nouveaux immeubles.

De ces quatre systèmes logiques, quel est le plus pratique ?

Le premier peut être écarté sans discussion ; l'Etat est à bout de souffle et d'ailleurs peu qualifié pour mener à bien pareille tâche.

Le second, diminution des prix de main-d'œuvre et des matériaux, dépend évidemment de notre change. Toutefois, peut-être pourrait-on lutter contre les prix artificiellement pratiqués dans le Nord, grâce à un double protectionnisme qui, d'une part, garantit aux ouvriers étrangers les hauts salaires des Français, et, d'autre part, annule par de savants droits de douane toute concurrence des importateurs.

Le troisième, construction sur des terrains éloignés, n'ayant pas encore acquis leur pleine valeur, est celui qui devrait nous retenir. Il exige de la part de l'Etat ou des municipalités l'établissement de moyens de transport rapides ; il réclame également une initiative de quelque ampleur qui ne sortirait pas de volontés éparses. Il faudrait concevoir une vaste opération dans laquelle

entreraient, sans esprit de lucre, les grandes firmes industrielles, commerciales et financières qui passent déjà par leurs frais généraux tant de dépenses somptuaires. Une telle entreprise mériterait de fixer leur attention, car bientôt elles ne pourront plus entretenir leur personnel, ni par conséquent le recruter.

Le quatrième, exemption d'impôts, devrait être strictement calculé pour compenser sur une longue période l'excès des dépenses initiales. Il aurait l'avantage d'orienter et de décider les initiatives privées sans rien coûter à l'Etat qu'un manque à gagner, d'ailleurs problématique.

« Telles sont les solutions autour desquelles tournera la commission de M. Strauss. Il semble qu'elle puisse aboutir assez vite, sinon à nous sortir d'embarras, du moins à s'en tirer elle-même (1). »

SECTION 2. — *La crise économique du logement.*

Une question se pose. Comment se fait-il que la production de ce bien de jouissance qu'est le logement n'aboutisse pas à satisfaire la demande ?

Ce qui est frappant, en effet, c'est cette inadaptation entre la demande et l'offre. Qu'est-ce qui empêche ici le jeu normal de la loi des échanges économiques ? Pourquoi le prix moyen de location tend-il à venir se fixer à un taux inaccessible à la majorité des candidats locataires ?

Je crois que c'est dans les conditions spéciales de l'offre et de la demande que l'on doit rechercher l'explication de ce fait.

D'abord la demande n'a pas ici pour se défendre la loi de substitution. Il est encore difficile de se loger ailleurs que dans une maison.

Quant à l'offre, elle n'est pas toujours dans les mêmes conditions. Les divers éléments qui interviennent dans la production du logement doivent être distingués, car ils constituent chacun, pour ainsi dire, une offre particulière, offre soumise à des lois propres. Sans doute, toutes ces offres concourent à former l'offre unique du logement, mais il en résulte que cette dernière se présente alors avec une très grande complexité.

Dans le logement, le premier élément primordial est le terrain. Dans les agglomérations urbaines et pour la construction, le détenteur de cet élément jouit d'un véritable monopole. Il en profite pour se faire attribuer une large part, sinon la plus large, du bénéfice de l'opération de construction, s'efforçant de ne

(1) Sous la signature Ed. J.

laisser au constructeur que le minimum nécessaire pour que celui-ci s'intéresse, malgré tout, à l'affaire. Ce serait, en somme, le détenteur du terrain qui fixerait, indirectement tout au moins, le prix des loyers. En réalité, ce monopole est très relatif, et il n'existe efficacement que dans des points limités. Dans l'ensemble et pour tous les points de l'agglomération qui ne constituent pas des centres particuliers d'attraction, le détenteur du terrain demeure soumis à la concurrence.

Le second élément primordial de la construction est constitué par les matériaux de construction. Pour ces derniers le prix de revient en est réglé par la quantité existante sur le marché ; cette quantité tend à s'accroître, si le prix augmente, car ces matériaux existent en nombre quasi illimité dans la nature. Peut-être même pourrait-on affirmer que, tout au moins dans l'ensemble, ils ne sont pas soumis à la loi du prix de revient croissant, puisque l'on peut imaginer toujours des procédés nouveaux susceptibles d'en abaisser celui-ci.

Si bien qu'à sonder les éléments de l'offre de logement, il ne paraît pas que cette offre soit soumise à des conditions particulières, tendant à la rendre de plus en plus exigeante. L'inadaptation constatée entre l'offre et la demande n'est nullement provoquée par les lois de l'offre, comme cela pourrait se produire, au contraire, dans le cas d'une production à prix de revient croissant : les mines, par exemple.

L'on comprend fort bien que si le charbon devient de plus en plus coûteux à extraire, il arrive fatalement que la demande ne pourra plus être que très partiellement satisfaite. Dans ce cas, en effet, l'inadaptation résulte d'une évolution économique fatale. C'est pourquoi l'on s'ingénie, en prévision de cette évolution, à découvrir toujours de nouveaux carburants, houille blanche, verte ou bleue.

Il n'en est pas de même en matière de construction. Les faits actuels ne peuvent s'expliquer qu'en faisant appel à l'idée de crise ; peut-être cependant ne faudrait-il pas y attacher une importance exclusive.

Si l'on envisage les constructions modernes, il n'est guère facile de trouver les éléments de la crise. Sans doute les loyers sont trois fois ce qu'ils auraient été avant la guerre ; mais si l'on applique à ce coefficient celui de la dépréciation du franc-papier, on remarque que l'augmentation sur le prix d'avant-guerre est en réalité bien peu importante. Or cette dépréciation du franc-papier a exercé son influence sur tous les prix et par là même sur

les capacités de paiement des consommateurs qui se sont accrues elles aussi.

Si l'on considère les immeubles anciens, on note généralement, dans l'ensemble, une augmentation, qui, étant donnée la dépréciation du franc, reste au-dessous de ce qu'elle devrait être. Sans doute, dans le détail, il faudrait faire une distinction entre certains loyers sujets aux lois d'exception et les autres, mais pour ces derniers l'augmentation n'atteindra pas le loyer demandé pour l'immeuble neuf, à raison de la concurrence, sauf pour les points d'attraction.

Certains événements paraissent être venus aggraver la situation. Il en est ainsi de la disparition du marché public et aussi de l'effet des interventions étatiques qui ont très probablement engendré une crise véritable. Néanmoins, si l'on fait abstraction de ces contingences, il faut dire que la production du logement, dans les conditions économiques générales, ne présente rien d'exceptionnellement anormal par rapport aux autres productions.

Evidemment cette proposition détruit les illusions que l'on peut se faire en escomptant la fin de la législation sur les loyers ou la réapparition d'un marché de location.

En effet, quand on examine du côté de l'économie sociale, comment l'industrie de la construction s'acquitte de sa tâche de satisfaire aux besoins de l'ensemble de la population, on est amené à constater que l'inadaptation entre l'offre et la demande à ce point de vue, mais à ce point de vue-là seulement, est véritablement irrémédiable dans les circonstances économiques générales. Non pas seulement dans celles qui découlent directement de la législation sur les loyers, des excès de l'imposition ou de la disparition du marché de la location, mais aussi dans celles plus générales qui subsistent de la période antérieure à la guerre.

Il y a déjà longtemps que la production ne s'intéresse qu'aux loyers chers et que la satisfaction du petit demandeur ne présente pour elle aucun attrait. Le prix des loyers tend à s'établir en un point où la demande est assez abondante et où l'offre peut espérer réaliser encore un bénéfice suffisant. Au-dessous de ce prix, la demande est négligée. Peu importent les souffrances qui en résulteront.

Dans le jeu de l'offre et de la demande, les besoins des divers individus interviennent avec une influence qui dépend des ressources que chacun d'eux peut affecter à leur satisfaction, bien plus qu'elle ne dépend de la souffrance qui peut résulter pour lui

de leur non-satisfaction. C'est ce qui explique que la loi de l'offre et de la demande ne suffise pas à régir toutes les actions humaines et à donner aux sociétés une organisation parfaitement satisfaisante.

« Sur un seul point, mais des plus graves, la direction du mouvement économique par le mécanisme des prix prête à une critique sérieuse. Elle incite chaque homme à faire de ses moyens d'action l'emploi dans lequel il produira le maximum de valeur d'échange et non le maximum d'utilité (1). »

(1) Colson, *Cours d'Economie politique*, liv. I, 2^e édition, p. 369.

DEUXIÈME PARTIE

La législation sur les habitations à bon marché.

Son application depuis la guerre.

Les constatations qui ont été exposées dans la première partie de ce travail vont permettre de dégager l'esprit véritable qui préside depuis la guerre à l'application de la législation sur les habitations à bon marché et aux tendances nouvelles qui se font jour dans le droit positif.

J'ai essayé de noter une évolution des faits, ainsi que le sens de cette évolution. C'est ce mouvement qui explique les changements survenus dans la manière d'intervenir de l'Etat. Ayant tenté de faire une analyse scientifique de cette évolution, je pourrai en conséquence porter un jugement sur l'orientation choisie par les collectivités publiques.

Ce qui ressortira de l'étude de l'œuvre étatique, c'est que, tandis qu'avant la guerre une idée d'assistance guidait exclusivement l'intervention publique, depuis la guerre, à cette idée de secours aux déshérités, s'ajoute une préoccupation nouvelle, la préoccupation de lutter contre une crise qui n'atteint pas seulement les indigents, mais une catégorie beaucoup plus large de consommateurs.

Force a été pour les gouvernants d'élargir leur point de vue. Ils ont entrepris dans une certaine mesure de conjurer une crise. C'est leur réponse à l'aggravation d'une situation qui avait déjà autrefois sollicité leur action. Seulement cette réponse est-elle juste ? La conclusion de ma première partie conduit, en somme, à rejeter au second plan l'idée de crise. Et ce qu'elle dégage, au contraire, ce n'est pas autre chose que l'idée d'une situation permanente, inhérente au fonctionnement normal des lois économiques. Il devient, par suite, infiniment plus délicat de tracer le plan d'une intervention étatique. Je vais néanmoins tenter d'en indiquer les lignes générales ou plutôt, car cette entreprise serait quelque peu prétentieuse, je vais m'efforcer de bien poser le problème.

Quelles sont les données générales qui doivent présider, grâce à l'intervention de l'Etat, à une solution économique du problème qui se trouve posé par les faits ?

Avant tout il est nécessaire de rappeler que ce problème ne consiste pas essentiellement à apporter un remède à une crise, mais qu'il consiste à faire appel à l'Etat, à l'administration pu-

blique, afin d'assurer des services qui présentent un caractère vital, sans pouvoir faire l'objet d'entreprises rémunératrices. Il semble, en effet, que l'on constate qu'à l'heure actuelle le logement n'est plus une entreprise rémunératrice pour la satisfaction de la grande majorité de la demande.

Avant d'étudier les diverses modalités possibles de l'action administrative, il convient de rappeler les principes généraux qui dominent la question.

Dans ces sortes de services, l'intervention de l'Etat se justifie par sa nécessité. Néanmoins il importe de ne pas étendre plus qu'il ne faudrait l'action de l'Etat dans les matières auxquelles il n'est pas absolument impossible que les particuliers pourvoient. En effet, il est difficile d'adapter l'action administrative à des services dans lesquels la part de gestion est plus grande que celle de l'autorité ; car quand elle s'exerce dans le même domaine que l'initiative privée, elle possède, à son égard, une influence déprimante.

Ne paraît-il pas impossible que ces entreprises privées subsistent quand elles sont concurrencées par des entreprises dont le déficit est couvert par l'impôt ?

Au point de vue politique, il est dangereux de développer outre mesure le contact entre la politique et les intérêts privés. Les administrations publiques sont parfois fâcheusement influencées par les appétits électoraux. Il s'ensuit que si elles se mettent à pourvoir à la satisfaction de besoins matériels, il est à craindre que la puissance économique tombant ainsi entre leurs mains soit détournée de son but véritable et qu'elle serve de monnaie d'échange dans des tractations publiques.

Or ici il est particulièrement délicat de déterminer la limite de l'action administrative. C'est que, malgré tout, il reste un marché de la construction. Sans doute, le prix sur ce marché se rencontre en un point d'équilibre, qui, en regard de l'intérêt social, est assez mal situé. Néanmoins il ne faut pas détruire ce marché, et l'administration n'a le devoir d'agir, au nom du principe de nécessité, qu'en faveur des demandeurs dont les capacités de paiement se trouvent sur la courbe de la demande au-dessous de son point de rencontre avec la courbe de l'offre.

Il ne faut pas verser, en détruisant totalement la concurrence, dans le socialisme, dans l'organisation d'une répartition, par la contrainte publique exclusive, celle-ci fût-elle restreinte à la question de logement.

Cette mesure à trouver était concrétisée avant la guerre dans

la notion d'habitation à bon marché. Elle est à base d'assistance ; elle signifie que l'administration ne s'occupe que des déshérités ; qu'elle entend faire pour eux des sacrifices pécuniaires, afin de leur porter secours en construisant à perte.

La question se pose, à l'heure actuelle, de savoir si cette notion n'est pas devenue trop étroite.

Les pouvoirs publics se sont reconnu le devoir de conjurer ce qu'ils nomment une crise. L'on ne peut plus dire qu'il y ait ici, à proprement parler, une idée d'assistance. Ce n'est pas directement à la répartition que s'intéressent les gouvernants, mais à la production. Cela répond à l'évolution qui s'est produite dans les doctrines. Il y a dans cette évolution un fait qui ramène à l'école que l'on a appelée, je crois, l'école des néo-Saint-Simoniens, qui a déjà manifesté ses tendances en matière de crédit, notamment avec les lois de 1917, en organisant le crédit à court terme pour la petite et la moyenne industrie. Il y a là un élargissement de la notion d'habitation à bon marché.

M. Ferrand, dans une étude critique de la législation des habitations à bon marché (1), indique de quelle manière l'on doit concevoir à l'heure actuelle cette notion. Pour lui, les trois questions fondamentales que le législateur doit résoudre sont les suivantes : 1^o l'habitation urbaine, ouverte à la location ; 2^o la propriété de la maison familiale, soit dans les régions suburbaines ou rurales ; 3^o la création et l'aménagement de petites exploitations agricoles et le logement de l'ouvrier agricole. En conséquence, cet auteur estime que la notion générale et, en quelque sorte traditionnelle, doit être anéantie, le législateur devant lui substituer une série de définitions pour les maisons collectives, les maisons individuelles, les logements d'ouvriers agricoles, aussi bien en vue du bénéfice des immunités fiscales que des subventions sous forme d'avances à taux réduit. Il note enfin avec satisfaction l'apparition de l'habitation à loyer modéré (dans le projet de la ville de Paris) où la notion du prix de location diminue considérablement d'importance.

Cet élargissement de la notion d'habitation à bon marché devait se régler sur cette constatation plus exacte des faits, qui consiste à reconnaître que la crise dont il s'agit est beaucoup plus permanente qu'il n'y paraît et cesse, par là même, d'être à proprement parler une crise. Et cela complique le problème.

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, n^o 5, p. 308 et suiv.

Il convient dès lors d'examiner dans le détail quelles peuvent être, dans l'état actuel du droit public français, les modalités de l'action administrative, afin de rechercher quelles sont celles qui présentent le plus d'aptitude à remédier à la situation présente.

Le droit public français présente, quand il s'agit d'une entreprise quelconque de l'Etat, une série de procédés que l'on peut classer suivant leur caractère plus ou moins exceptionnel par rapport aux procédés qu'emploient les entreprises privées.

A ce point de vue l'on peut séparer ces procédés administratifs en deux classes : ceux qui ne constituent pas ce que l'on appelle le procédé du service public et le procédé du service public.

L'intérêt de cette distinction réside dans les conséquences économiques de l'un ou de l'autre, au point de vue particulier de la mesure à trouver pour ne pas annihiler, en matière de construction, l'initiative privée.

Dans la première classe, l'on peut ranger le procédé purement législatif, qui consiste à créer une législation civile protectrice des consommateurs, réprouvant la spéculation des propriétaires en renforçant la situation acquise des locataires, en créant une forme de propriété favorable aux individus peu fortunés. Il y a aussi le procédé purement financier, qui consiste à accorder, soit directement des subventions aux constructeurs, soit indirectement des subventions sous forme de dégrèvement d'impôts ou de crédits à taux réduit. A la différence du procédé législatif, ce procédé est à la disposition des autorités centrales, aussi bien que des autorités locales ; seulement, pour ces dernières, le recours à la subvention est soumis au contrôle de l'Etat. Ce dernier n'a d'ailleurs le droit de l'interdire que si la loi elle-même l'a interdite. Ainsi que le dit M. Jèze : « Pour encourager toute œuvre d'intérêt général, la subvention est en principe licite » (1).

La subvention peut encore avoir lieu sous forme d'affectation de biens, en l'espèce d'immeubles à titre gratuit à une œuvre de logement. Le caractère licite de ces affectations est reconnu par la loi du 5 avril 1884, article 167. Ces différents procédés présentent le caractère d'être limités. Toute subvention ou affectation est votée par une assemblée de représentants, et surtout toute subvention est essentiellement temporaire. Ce n'est pas un procédé qui présente, par conséquent, de graves dangers.

(1) Jèze, *Cours de Droit public*, 1921-22, p. 106.

Il y a ensuite le procédé de droit privé, employé par l'administration pour satisfaire à un besoin d'intérêt général. Ce procédé est encore assez anodin, car il comporte essentiellement la donnée économique suivante, savoir que l'entreprise administrative, en usant de la loi civile, se soumet à toutes les conditions des autres entreprises et couvre, en principe, ses dépenses avec ses recettes. La construction d'un immeuble loué dans les conditions normales du marché se présente dans les mêmes conditions, que ce soit l'administration ou un particulier qui l'entreprenne. Seulement, il est à craindre que l'administration ne se soucie pas du déficit et que, sous couleur de placer des capitaux, elle fasse une œuvre d'assistance. C'est pourquoi les administrations locales ne peuvent pas recourir à ce procédé en toute liberté. La jurisprudence du Conseil d'Etat le leur interdit, en principe, au nom de la liberté commerciale. Celle-ci serait, en effet, gravement entamée, si, comme le dit M. le doyen Hauriou, les collectivités publiques pouvaient impunément faire porter sur la vie privée le poids de la richesse collective.

Tous ces procédés sont donc à portée limitée au point de vue dont il est question.

Il n'en est pas de même du procédé du service public. Ce dernier consiste essentiellement à son point de départ, suivant M. Duguit, dans une obligation dont les gouvernants ont pris conscience et à laquelle il leur incombe de satisfaire par suite de l'évolution des idées et des faits dans le milieu social. Cette obligation est celle de remplir un but reconnu d'intérêt général. Dès lors, tout se subordonne à ce but et, en son nom, l'administration a le droit d'user de ses prérogatives. Or il n'y a pas d'organisation qui soit plus de nature à détruire l'initiative privée que le service public. Sans doute, ce dernier n'est pas toujours à la base du monopole, mais il est néanmoins doué d'une formidable puissance d'absorption. Voici, par exemple, le service public de l'assistance, dans les communes ; à l'heure actuelle une personne qui fait un legs aux pauvres n'a plus la liberté de désigner l'individu qui devra se charger de la distribution. Il y a, en effet, un service public ; son organe : le bureau de bienfaisance, qui recueille le legs, doit en assurer la distribution ; il est seul compétent pour le faire.

« On a admis, dit M. le doyen Berthélémy (1), que toute libéralité faite aux pauvres ne s'adressait, en définitive, qu'au bureau, l'intermédiaire se trouvant supprimé.

(1) Berthélémy, *Traité élémentaire de Droit administratif*, Paris : 1921, p. 929 et suiv.

« La disposition par laquelle un testateur a fait à un bureau de bienfaisance une libéralité sous cette condition que les arrérages de la somme léguée devront être employés par le desservant en distribution de secours à domicile est contraire à l'article 4 de la loi du 7 frimaire an V; aux termes duquel la répartition des secours est faite par les bureaux de bienfaisance. »

Le service public est une organisation à tendances centralisatrices ; comme il est suspendu tout entier à l'idée d'un but à remplir, on trouve tous les jours de nouvelles connexions entre tel ou tel but, et l'on développe l'emploi du procédé avec une étonnante facilité. En ce qui concerne l'urbanisme, la loi du 14 mars 1919 dévoile cette tendance. Elle opère une synthèse des buts de salubrité, d'esthétique, de voirie, en renforçant les pouvoirs de l'administration.

C'est en raison de cette caractéristique du service public que l'on s'ingénie dans la pratique à imaginer des moyens juridiques d'en limiter la portée. Le meilleur à cet égard est peut-être celui qui consiste à en interdire l'emploi par les personnes administratives ordinaires et à créer une individualité autonome en investissant des prérogatives nécessaires à cet effet un établissement public.

Ces divers modes de l'action administrative, qu'il reste à étudier avec plus de détails, ne sont que la traduction de ces préliminaires ; ils représentent dans l'ensemble une tentative de solution aux problèmes dont les bases ont été déjà indiquées.

CHAPITRE PREMIER

L'INTERVENTION INDIRECTE DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES.

SECTION 1. — *Immunités fiscales.*

Le principe en est le suivant : le législateur accorde une exemption de l'impôt foncier et des portes et fenêtres, pendant 12 ans, aux immeubles possédant le certificat de salubrité délivré par le Comité de patronage des habitations à bon marché et loués à un taux inférieur aux maxima fixés par la loi.

Il s'agit d'une subvention indirecte, d'une subvention déguisée. Cette modalité de la subvention présente des inconvénients certains (1). La dépense supportée par l'Etat est occulte ; elle ne paraît pas au budget. Le procédé même de l'exemption est de nature à favoriser des fraudes.

Le mécanisme de cette exemption est le suivant : la condition pour obtenir l'exemption est contenue dans la notion de l'habitation à bon marché.

Cette notion comporte deux éléments : le premier est un taux de loyer particulièrement réduit ; le second c'est que le local soit affecté à l'habitation.

Il y a eu une évolution intéressante de cette notion de l'habitation à bon marché. Cette évolution s'est manifestée simultanément dans les deux éléments.

Le taux du loyer a dû être successivement augmenté, afin de correspondre à l'évolution générale des prix des loyers. Mais, comme il arrive en matière d'intervention publique, les modifications apportées à son œuvre par le législateur sont toujours arrivées avec un retard sensible.

Voici les principales étapes de cette évolution.

Maximum du taux des loyers dans la loi de 1894.

1^o Maisons individuelles : de 90 à 375 francs, suivant l'importance des localités. On tolère un dixième supplémentaire.

(1) Jèze, *Précis de Législation financière et de Science des finances.*

2^o Maisons collectives : mêmes chiffres, moins le dixième supplémentaire.

Dans la loi de 1906 : 140 à 550 francs.

Dans la loi de 1912 :

1^o Maisons collectives : 70 à 600 francs, suivant le nombre de pièces du logement ; l'importance de la commune ;

2^o Maisons individuelles : 84 à 720 francs dans les mêmes conditions et pour les prix de revient de 1.768 à 15.157 francs.

Dans la loi du 9 décembre 1922 portant codification de la législation sur les habitations à bon marché et la petite propriété (*Journal officiel* du 10 décembre 1922, p. 11734) de 220 francs à 1.008 francs, suivant l'importance du logement et de la localité pour les maisons collectives ; 1/5 en plus pour les maisons individuelles.

L'évolution relative à la question de ce qu'il faut entendre par habitation est beaucoup plus intéressante.

A l'origine, en 1894, il s'agit uniquement de l'habitation, du logement proprement dit, réservée aux personnes peu fortunées. Avec la loi de 1906 apparaît un accessoire de l'habitation : le jardin dans certaines conditions. Avec la loi de 1922, le logement meublé est assimilé au logement non meublé, à condition que le taux de location ne dépasse pas celui du non-meublé.

Pour les subventions sous forme de crédit à bon marché, cette seconde évolution se manifeste avec une intensité plus grande ; l'habitation y est conçue avec une idée plus large du confortable, même à prix modique. En outre, avec la loi de 1906, des immunités fiscales spéciales sont accordées aux sociétés d'habitations à bon marché, aux sociétés de crédit en vue de la construction de ces sortes de maisons. La loi de 1912 leur accorde ces immunités, non seulement quand elles ont en vue la construction de maisons, mais aussi pour l'établissement de jardins, bains, lavoirs. Ces immunités consistent dans des exonérations relatives au droit de timbre et d'enregistrement, à la patente et à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières et à la taxe des biens de mainmorte.

La loi de 1922 consacre l'exemption des impôts cédulaires institués par la loi du 31 juillet 1917. A l'heure actuelle le régime consacré par la loi de 1922, qui est la reproduction du régime antérieur — cette loi n'ayant fait qu'une codification — comporte les lignes générales suivantes : la procédure à suivre pour obtenir ces exemptions fiscales, lorsqu'il s'agit de contributions directes, est la demande en décharge ou en réduction devant le

conseil de préfecture. Pour les droits d'enregistrement, le receveur n'a qu'à appliquer la loi, sans qu'il y ait lieu à une demande préalable des intéressés.

En résumé, les immunités fiscales bénéficient à trois catégories de personnes ; elles sont plus ou moins étendues suivant ces catégories :

1^o Pour les individus ou les sociétés, conformes ou non à la loi sur les habitations à bon marché, s'applique l'exemption pour laquelle la seule condition exigée est le taux réduit du loyer de la maison collective ou individuelle. Savoir : 1. la contribution foncière et des portes et fenêtres ; 2. les droits de mutation.

2^o Pour les sociétés privées qui se sont conformées aux conditions fixées par la loi du 9 décembre 1922 : 1. les droits d'enregistrement et de timbre exigibles lors de leur construction ; 2. la taxe des biens de mainmorte ; 3. l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières ; 4. l'impôt sur le bénéfice réel de la loi du 31 juillet 1917 ; 5. la patente.

3^o Les offices publics d'habitation à bon marché sont en outre bénéficiaires des exemptions supplémentaires suivantes : 1. les dons et legs qui leur sont faits ne sont soumis qu'à un droit de 9 % ; 2. les terrains leur appartenant sont exonérés de l'impôt sur les bénéfices agricoles.

Cette étude ayant surtout pour objet de dégager les données nouvelles de la question, je renvoie pour les détails aux travaux ayant paru précédemment sur la matière. Dans les deux tableaux rapportés ci-dessous se trouvent indiqués les chiffres auxquels se sont élevées les exemptions fiscales en 1913 et en 1920.

1913. (1).

	Contribution foncière Maisons Maisons individuelles collectives	Portes et fenêtres	Patente	Taxe des biens de mainmorte
Communes.	32,78	20,58		28,69
Bureaux de bienfaisance.	11.590,24	9.444,13	3.162,23	7.918,04
Cais es d'é- pargne.				
Associations et fondations re- connues d'utilité publique.	25.140,93	9.669,34		22.466,85

(1) D'après M. Le Baron, thèse, Paris, 1917, p. 136.

Sociétés d'habitations à bon marché approuvées.	22.162,49	22.493,04	9.043,53	21.843,57
Coopératives.				
Anonymes.	38.827,74	29.650,12	21.892,05	40.695,95
Sociales non approuvées.	53.920,28	93.133,11		55.081,85
Particuliers.	163.409,57	146.865,23		

1920 (1).

	Contribution Maisons individuelles	foncière Maisons collectives	Portes et fenêtres	Patente	Taxe des biens de mainmorte
Communes.	1.100	100	221	—	1.488
Bureaux de bienfaisance.	7.565	16.136	6.923	4.793	14.744
Caisses d'épargne.	14.737	1.810	6.371	1.912	7.064
Associations et fondations reconnues d'utilité publique.	6.733	102.766	23.265	277	45.126
Sociales d'habitations à bon marché approuvées.	82.433	21.709	40.062	13.784	51.321
Coopératives.					
Anonymes.	129.325	128.876	73.339	37.710	118.448
Sociales non approuvées.	109.826	49.903	60.412		71.240
Particuliers.	499.984	430.890	319.127		

SECTION 2. — *Accession à la petite propriété.*

Cette disposition relative à l'accession à la petite propriété, instituée par la loi du 10 avril 1908, est associée à la notion d'habitation à bon marché. Voici comment. La loi de 1908 offre aux

(1) D'après M. Risler, rapport au conseil supérieur des habitations à bon marché session de 1922.

personnes peu fortunées, qui désirent acquérir une habitation salubre, des facilités. Il leur est loisible d'agir isolément, mais elles peuvent aussi « utiliser l'intermédiaire d'une société approuvée d'habitations à bon marché ». D'ailleurs, dans son article 1^{er} la loi du 10 avril 1908 pose le principe que seront appliqués aux jardins et aux champs n'excédant pas un hectare, tous les avantages prévus par la loi du 12 avril 1906 pour les maisons à bon marché, sauf l'exemption temporaire de l'impôt foncier.

Voici comment à l'origine s'opéra cette alliance entre l'accès à la petite propriété des familles peu fortunées et l'idée du logement des classes ouvrières. Il est nécessaire de remonter quelque peu pour saisir les raisons profondes de cette union.

On sait qu'avant la guerre — et c'était la conséquence de l'évolution démocratique — l'on accordait une grande importance aux questions de répartition, témoin la réforme qui a tant agité les milieux politiques et économiques de l'impôt sur le revenu (1). Or dans le domaine de la répartition un grave problème se posait. Ce problème était celui de la propriété foncière. Il avait suscité dans différents pays un important mouvement : le socialisme agraire. En France, il n'y avait pas de socialisme agraire proprement dit. Le socialisme français n'avait un programme agraire que par nécessité politique. La question de la reprise de la rente foncière ne se posait pas ici. La France était, en effet, à cette époque, un pays à l'état statique ; elle était beaucoup moins que d'autres le théâtre de scandaleuses fortunes. La propriété foncière se trouvait défavorisée ; la petite propriété seule réussissait assez bien. Cela engendrait un puissant courant de conservatisme social. A l'inverse l'Angleterre était agitée par la réforme des trois F. et la lutte était, dans ce sens, engagée contre les conservateurs. M. Lloyd George poursuivait une tentative d'expropriation des gros propriétaires. En France ce mouvement se manifeste sous l'influence des doctrines du radicalisme social, des idées démocratiques, parce que le problème de la répartition était envisagé sous tous ses aspects ; peut-être se manifestait-il aussi un peu par imitation de l'étranger. Seulement, en réalité, il n'y avait que l'ouvrier qui était privé de la petite propriété. A dire le vrai, ce qui lui manquait surtout, c'était, plutôt que la petite propriété, un logement sain et agréable. C'est pourquoi les idées viennent se concrétiser dans la notion d'habitation à bon marché qui accueille ainsi dans son sein l'idée de petite propriété.

(1) Voir Germain Martin, *le Problème du Crédit en France* (préface), Paris, 1920.

Il en fut ainsi dès l'origine. Déjà dans la loi de 1894 on trouve des dispositions qui créent en faveur des propriétaires de maisons individuelles un régime successoral dérogatoire au Code civil. On retrouve encore cette institution dans la loi du 9 décembre 1922 (art. 81). La loi de 1908 crée une organisation de crédit et d'assurance en vue de faciliter cette accession à la petite propriété.

L'application de cette loi, dite loi Ribot, n'a pas encore donné des résultats bien considérables. C'est qu'en effet, dans le mécanisme qu'elle a créé, il n'est pas suffisant pour la mise en marche qu'il se trouve des aspirants propriétaires ; il faut aussi des capitalistes de bonne volonté, doués d'une certaine dose de philanthropie.

Les collectivités publiques n'accordent des avances à taux réduits aux sociétés de crédit immobilier ou d'habitations à bon marché, intermédiaires obligés entre la caisse publique et le particulier, que dans les proportions suivantes jusqu'à concurrence :

1^o De la moitié du capital de la société restant à appeler ;

2^o Du montant des rentes déposées par la société à la Caisse des dépôts et consignations ;

3^o De 60 % des créances de la société garanties par une hypothèque de premier rang, des 6/10 du prix de revient des immeubles. Ce taux de 60 % peut être élevé jusqu'à 70 % si la commune ou le département garantissent les annuités des dettes de la société. A noter que pour des offices publics de l'habitation à bon marché, cette dernière proportion peut atteindre 75 %.

Avec les avances de l'Etat, la souscription à 100 actions, à raison de 2.500 francs, d'une société de Crédit immobilier permet à cette Société d'emprunter à l'Etat une somme de 20.000 francs et de procurer le logement à une famille.

Ainsi l'effort très minime d'un capitaliste est d'un effet très grand. Seulement il est besoin d'un effort, car l'Etat ne prête aux Sociétés de crédit immobilier que si elles s'engagent à ne pas distribuer un dividende supérieur à 4 % du capital souscrit. C'est ce qui constitue l'élément philanthropique de l'opération.

Le législateur a montré plus de sens pratique dans l'organisation des banques populaires en élevant ce maximum à 6 %. On se demande d'ailleurs pourquoi la loi du 13 mars 1917 exclut les propriétaires d'immeubles du bénéfice de ces dispositions (1).

(1) V. article de M. Hild dans le *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1922, p. 175 (n° 3).

En 1922 il existait 84 sociétés de crédit immobilier, dont 14 créées en 1920. Dans le département de la Seine, elles représentaient un capital de 2.200.000 francs et ont consenti environ 1.000 prêts à des particuliers. Les caisses d'épargne avaient consenti des prêts hypothécaires individuels jusqu'à concurrence de 839.944 francs, de 1909 à 1921. En 1921, le montant des prêts a été de 165.477 francs. Elles avaient prêté jusqu'en 1921 aux sociétés de crédit immobilier, au total : 1.455.100 francs. En 1921 elles ont avancé de nouveau 90.100 francs. La loi Ribot, grâce à la publicité qui lui a été faite, entre dans une période d'activité plus grande. Dans l'ensemble le montant des avances consenties en 1921 a été triple de celui qu'elles avaient atteint en 1920 (30.000.000 de francs).

En ce qui concerne spécialement l'application de la loi Ribot, ce qui préoccupe, à l'heure actuelle, les dirigeants du mouvement de l'habitation à bon marché, c'est le problème de l'hygiène, de la salubrité de la maison individuelle. C'est qu'en effet pour profiter des dispositions de la loi de 1908, il faut avant tout posséder un terrain. Or les moyens limités du travailleur lui interdisent de rechercher les emplacements dans une zone « urbanisée », où la voirie, l'adduction d'eau, de gaz et d'électricité, ainsi que les services d'égouts ont été aménagés. Il en est ainsi parce que la spéculation sur les emplacements a fait hausser le prix du terrain. Le travailleur est, dès lors, obligé de se contenter d'une zone hier encore livrée à l'agriculture ; si bien que, quelque saine que soit elle-même la maison construite, elle deviendra bientôt, par suite du manque de services urbains, plus insalubre que les grands immeubles de la ville. C'est exactement la raison pour laquelle la commune de Drancy, malgré sa faible densité, présente le coefficient de mortalité le plus élevé dans le département de la Seine.

La solution de ce problème doit être cherchée dans une centralisation, une limitation apportée à l'initiative individuelle. Il faut que l'action collective précède l'action individuelle. L'application de la loi Ribot — et la même chose peut être dite de toute la législation des habitations à bon marché — doit être comme en fonction d'une législation foncière urbaine, proclament actuellement les promoteurs du mouvement. Cette législation foncière urbaine existe, depuis la loi de 1902 relative à la santé publique ; elle existe surtout depuis la loi du 14 mars 1919, dite loi d'urbanisme qui a opéré une vaste synthèse des problèmes fonciers urbains.

La Société française des habitations à bon marché a formé en 1921 une commission chargée d'examiner les moyens propres à améliorer les conditions du logement. Cette commission a élaboré une proposition de loi tendant à compléter la loi du 14 mars 1919. Il s'agit d'introduire dans cette loi des dispositions relatives au lotissement ; ces dispositions auraient pour but d'interdire tout lotissement et mise en vente de terrains qui ne seraient pas préalablement aménagés avec un minimum de salubrité.

SECTION 3. — *Obtention des capitaux à prix réduit.*

Voici, très résumé, le mécanisme du crédit à l'habitation à bon marché.

Les sociétés de crédit immobilier conformes à la loi peuvent prêter :

1^o A des particuliers désireux d'acquérir ou de construire des maisons individuelles ; elles consentent des prêts hypothécaires individuels aux emprunteurs remplissant les conditions suivantes :

a) Posséder au moment de la conclusion du prêt hypothécaire le cinquième au moins du prix du terrain ou de la maison ;

b) Passer avec la Caisse nationale d'assurances en cas de décès un contrat à prime unique garantissant le paiement des annuités qui resteraient à échoir au moment de sa mort ; le montant de la prime peut être incorporé au prêt hypothécaire ;

c) Produire un certificat administratif délivré par le contrôleur des contributions directes, constatant que les maisons rentrent dans les termes de la loi de 1922 ; il y a lieu de produire en outre le certificat de salubrité.

Le taux des prêts faits aux particuliers ne peut dépasser 3,50 %.

2^o A des sociétés anonymes d'habitations à bon marché ; taux 3 % ; conditions : ces sociétés doivent employer exclusivement ces avances en prêts hypothécaires à des particuliers.

3^o A des sociétés coopératives d'habitation à bon marché ; taux 2,50 % ; conditions : prêts hypothécaires à des coopératives ; construction de maisons individuelles.

Les sociétés de crédit immobilier peuvent recevoir des avances de l'Etat au taux de 2 %.

Trois autres catégories de sociétés reçoivent aussi ces avances et peuvent prêter directement à des particuliers ou construire des maisons individuelles. Ce sont :

1^o Les sociétés coopératives d'habitations à bon marché. Certaines conditions leur sont imposées : c'est ainsi qu'elles doivent justifier du versement d'un capital de 25.000 francs au moins ;

2^o Les associations reconnues d'utilité publique. Elles ne peuvent consentir que des prêts hypothécaires ; conditions : déposer à la Caisse des dépôts et consignations un cautionnement de 100.000 francs ; ne pas exiger des emprunteurs un intérêt supérieur à 2,50 % ;

3^o Les sociétés et unions de secours mutuels et les dispensaires d'hygiène sociale ; conditions identiques.

En outre, l'Etat prête au taux de 2 % par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations (loi du 24 octobre 1919) aux sociétés et aux fondations d'habitations à bon marché jusqu'à concurrence de 300 millions, en vue de l'acquisition, de la construction, de l'aménagement et de l'assainissement de maisons à bon marché, et les bureaux de bienfaisance, hospices, hôpitaux, communes, départements, caisses d'épargne peuvent être autorisés à souscrire des actions de sociétés d'habitations à bon marché.

Enfin les départements et les communes sont autorisés à garantir jusqu'à concurrence de 3 % au maximum l'intérêt des obligations des sociétés d'habitations à bon marché et le dividende de leurs actions.

L'Office national des mutilés (qui dépend du ministère des pensions) peut consentir des subventions aux sociétés, fondations d'habitations à bon marché, à condition de recevoir comme locataires des victimes de la guerre. Cette subvention ne peut dépasser un dixième de la valeur locative maxima fixée par la loi de 1922 (1).

Quelle est, à l'heure actuelle, l'importance de cet apport financier comparé à ce qu'il était en 1913 ?

Sommes avancées par :

	1913	1921
Caisses d'épargne.....	19.037.000	20.476.000
Caisse des Dépôts et Consignations	25.383.000	70.714.500
Caisse nationale des retraites.....	22.432.000	75.000.000
Administration de l'Assistance publique.....	200.000	3.241.000

(1) Circulaire du 21 avril 1922, rapportée au *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1922, p. 364.

Voici, détaillées par années, depuis 1896, les avances de la Caisse des Dépôts et Consignations :

1896.....	150.000
1898.....	450.000
1902.....	421.000
1906.....	2.049.000
1910.....	3.404.700
1914.....	2.538.300
1919.....	21.500
1920.....	91.727.200
1921.....	70.714.500

Cet appui financier des collectivités publiques ne paraît pas encore suffisant. Divers projets ou propositions de loi ont en vue de le développer :

1^o Proposition Loucheur-Bonnevay. — D'après cette proposition, les unions d'offices publics, les unions de sociétés d'habitations à bon marché seraient autorisées à émettre 750 millions d'obligations amortissables en quarante ans. L'appui de l'Etat consisterait ici à garantir les arrérages de ces emprunts. L'Etat paierait la moitié des intérêts dus sous forme d'annuités. D'après l'article 7, à l'expiration du délai de quarante ans, le capital amorti sera remboursé à l'Etat, sans intérêts, en trente annuités d'égale somme.

2^o Proposition A. Poujer, du 3 décembre 1920 (n^o 1747) adoptée par la Chambre le 4 novembre 1921. — Elle n'intéresse d'ailleurs que les offices publics. Il s'agit d'autoriser ces offices à émettre des obligations amortissables par voie de souscription publique.

3^o Projet de loi du 1^{er} juillet 1922 (n^o 3475). — Il a pour but de porter de 20 à 350 millions le maximum des avances que l'Etat peut consentir aux sociétés de crédit immobilier.

Enfin, dans cette matière de l'intervention du crédit public en faveur de l'habitation l'on peut relever la même tendance que celle que l'on trouve dans l'intervention directe de l'administration. Cette tendance est celle de faire un effort non seulement en faveur du logement ouvrier, mais aussi en faveur du logement en général. C'est l'objet d'un mouvement parlementaire en vue de l'encouragement de la construction de tous immeubles à usage d'habitation. On trouve déjà une manifestation de ce mouvement dans l'article 20 de la loi du 31 mars 1922, qui accorde un dégrèvement fiscal au profit des constructeurs.

Une proposition de loi de M. Reynaud, en date du 9 mars 1922 (Chambre des députés, n° 4033), envisage la création de caisses régionales de la péréquation de la propriété bâtie. Le but de cette institution est de procurer des fonds aux constructeurs de locaux à usage d'habitations de quelque nature d'habitation que ce soit. Ces caisses seraient créées sur l'initiative du ministre de l'hygiène ; toutefois les conseils municipaux sont appelés à donner leur avis. Cette disposition est surprenante car, pour les offices publics, comme, en général, pour toutes les organisations locales, la règle traditionnelle de notre administration, qui est relativement décentralisée, est que la création en est réservée à l'initiative des autorités locales. Ces caisses seront des établissements publics ; elles seront alimentées par les recettes provenant d'une taxe spéciale perçue, dans les régions où elles seront créées, sur les immeubles bâtis. Les propriétaires qui n'auront pas doublé leurs loyers, depuis le 1^{er} juillet 1914, seront autorisés à la récupérer sur les locataires.

Il semble improbable que cette proposition aboutisse à une disposition législative sous sa forme primitive. Je ne ferai pas dès lors une critique approfondie du système qu'elle préconise. Je me borne à la signaler, à titre de symptôme des préoccupations actuelles du législateur, à côté d'autres symptômes, tels que la proposition de loi relative au maintien de la législation sur la spéculation illicite en matière de location immobilière.

En regard des encouragements distribués par l'administration, quelle est l'importance de l'effort privé qui doit son efficacité à ces secours publics ?

Au 1^{er} mars 1921, il existait en France 487 sociétés d'habitations à bon marché approuvées par le ministère du travail.

Du 1^{er} mars 1921 au 28 février 1922, il y a eu 53 nouvelles demandes. 283 sont coopératives ; 204 anonymes. En 1899, les chiffres étaient : 18 coopératives ; 32 anonymes. Ces sociétés sont très inégalement réparties sur le territoire :

Paris.....	95
Seine	28
Lyon.....	19
Lille	10
Alger.....	6
Saint-Etienne.....	4
Nantes.....	4
Nancy	4

Calais.....	4
Le Havre.....	4
Troyes.....	4
Marseille	4
Caen	3

Dijon, Grenoble, Douai, Besançon, Valence, Toulouse, Nîmes, Rennes, Cherbourg, Valenciennes, Arras : 2.

Il y a des œuvres privées qui n'utilisent pas les secours publics (1) ; ce ne sont pas les moins importantes. Les chefs d'industrie ont organisé leur propre institution en créant une caisse foncière au capital de 20.000.000, ayant émis 100 millions d'obligations, qui les dispense de s'adresser à l'Etat. Cette caisse foncière est complétée par un comptoir de matériaux, qui achète avec 10 % de réduction sur les cours normaux. Cette œuvre a créé plus de 4.000 logements ; elle est administrée très méthodiquement ; à sa tête il y a un bureau d'études et un service des travaux.

A Sarreguemines existe la fondation Charles Oster, avec un capital de 1.500.000 francs. A Paris, les fondations Rothschild et Lebaudy, qui logent respectivement 4.393 et 4.600 personnes ; la Société des Logements économiques qui en loge 5.578 ; *le Progrès* : 1615. A Lyon, des sociétés qui ne veulent recevoir aucune aide des services publics ont construit 1861 logements. La société fondée par Blumenthal, les Jardins d'Epinay, a construit 186 maisons.

Si l'on fait le total des résultats obtenus par l'œuvre philanthropique, on ne peut s'empêcher de remarquer qu'avant la guerre tout au moins l'œuvre des collectivités publiques était fort médiocre. Mais dans les circonstances nouvelles, il semble que l'initiative privée, livrée à elle-même, celle qui dédaigne tout secours de l'Etat, est arrivée à la limite de ses forces. Au contraire on n'a pas encore usé de l'action administrative dans toute la mesure du possible. C'est vers elle que l'on se tourne quand on envisage l'avenir. Après avoir décrit les moyens indirects qu'elle utilise et dont l'efficacité, parce qu'ils exigent une collaboration intense des particuliers, semble assez limitée ; c'est son intervention par la voie de la construction ou le procédé du service public qu'il reste à examiner.

(1) Rapport de M. Risler à la Société française des habitations à bon marché *Bulletin de la Société*, année 1921.

CHAPITRE II

L'INTERVENTION DIRECTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.

SECTION 1. — *Dans la construction seulement.*

Ainsi que je l'ai indiqué, le procédé du droit privé devait rester d'un emploi exceptionnel pour l'administration, quand il est destiné à une œuvre d'amélioration matérielle, à la satisfaction de besoins économiques.

Cependant, depuis la loi de 1912, les communes peuvent construire des habitations à bon marché, mais il ne s'agit plus simplement alors d'une utilisation des biens rentrant dans leur domaine privé, d'une gestion de ces biens analogue à celle que pourrait entreprendre un particulier. Dans ce cas, en effet, elles agissent en vue d'un intérêt général et en vertu d'une autorisation. Il n'y a donc pas, à proprement parler, emploi du procédé de droit privé, mais, dans une certaine mesure, du service public.

Jusqu'à cette loi, on s'était toujours montré réfractaire à toute entreprise de construction émanant des pouvoirs publics. Devant l'insuffisance de l'initiative privée, on dut se résigner cependant à intervenir. On le fit sous deux formes différentes : le procédé de la construction par l'administration ; le procédé de la construction et de la gestion par l'intermédiaire des offices publics d'habitations à bon marché, établissements publics.

C'est la loi du 13 juillet 1912, autorisant la ville de Paris à emprunter une somme de 200 millions en vue de construire des habitations à bon marché ou d'acquérir ou d'assainir des immeubles déjà existants, qui permit pour la première fois la construction directe, par une commune, de logements ouvriers.

La loi du 23 décembre 1912 étendit cette faculté aux autres communes.

Pour l'accomplissement de cette opération, les communes peuvent utiliser la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et la procédure des travaux publics. Mais il leur est interdit d'assumer la gestion des immeubles ainsi construits.

Elles doivent à cet égard faire appel aux offices publics ou aux sociétés d'habitations à bon marché.

Ces limitations ont pour but d'éviter le danger du « municipalisme ».

Voici en effet ce que dit M. Bonnevey dans son rapport parlementaire sur la législation de 1912.

« Les communes peuvent aider à la construction d'habitations à bon marché, mais non les entreprendre ; elles peuvent prêter, donner, garantir à qui construira, mais non construire elles-mêmes. La société privée est l'intermédiaire entrepreneur et gérant obligatoire de leur bonne volonté et de leurs initiatives.

« En allant au fond des choses, on peut dire que la loi de 1906 a soumis les communes, dans la matière de la création des habitations à bon marché, non seulement à la tutelle administrative ordinaire, mais, en outre, à une tutelle privée. L'excuse ou la justification de cette législation un peu spéciale, c'est que le tuteur est un philanthrope désintéressé.

« Les départements et les communes sont demeurés indifférents. Considérés par la loi comme incapables d'une action propre, ils se sont trouvés peu enclins à aider de leurs deniers l'action des autres. Les collectivités, comme les hommes, ne s'intéressent bien qu'aux affaires ou aux œuvres qu'elles dirigent elles-mêmes ou tout au moins qu'elles contribuent à diriger. Une ville fera des sacrifices d'argent considérables pour son bureau de bienfaisance, pour son hospice, pour son hôpital, mais elle se contentera d'accorder des subventions modestes aux œuvres privées d'assistance que l'initiative généreuse de ses habitants aura suscitées. Les collectivités sont comme les pères de famille qui dotent leurs enfants et réservent à ceux des autres les menus cadeaux d'usage.

« Si donc on jugeait utile l'intervention des communes et des départements pour la création des logements à bon marché, il devenait de toute nécessité d'étendre la législation qui les concernait de façon à promouvoir leur action par une liberté plus grande dans le choix des moyens. ».

L'activité des administrations publiques en cette matière a été, sauf exception, plutôt restreinte. Voici quelques données statistiques :

Ville de Paris :

Fin 1922 : 2.862 logements ; dépense = 113 millions.

En projet : 2.112 logements ; dépense = 91.700.000 francs.

Département de la Seine : en construction ou en projet, 1.325 logements.

Assistance publique (Paris), 929 logements ; dépense = 20.832.000 francs.

Caisses d'épargne : construction de maisons ouvrières = 7.074.000 francs.

Caisses d'épargne : construction de bains-douches = 5.586.000 francs.

Malgré leur caractère un peu fragmentaire, ces indications sont une démonstration de l'insuffisance actuelle de l'effort des administrations publiques.

Des tentatives remarquables ont été faites pour intensifier cet effort. Elles sont intéressantes à étudier, à raison des discussions qui s'élèvent à l'occasion du vote par les municipalités des mesures propres à les réaliser. Ce qui se dit à ce propos éclaire peu à peu tous les replis du vaste problème de l'action étatique en matière de logement.

La construction par la ville de Paris d'habitations à loyers modérés.

Un projet de construction par la ville de Paris d'immeubles à confort moderne et d'autres à confort réduit, fut présenté par le préfet de la Seine au conseil municipal dans un mémoire en juin 1922. Il donna lieu à de très vives discussions au sein de l'assemblée municipale, à la fin de 1922 et au commencement de 1923 ; finalement c'est un contre-projet qui fut voté et la question a été renvoyée à l'étude d'une commission..

L'entreprise nouvelle dans laquelle la ville de Paris compte ainsi s'engager ne rentre pas dans les lignes générales de la notion d'habitation à bon marché. Ce n'est pas d'une application de l'article 54 de la loi du 9 décembre 1922 qu'il s'agit ici. Pourtant, la ville, en apportant l'appui de ses finances à une opération de construction qui doit concurrencer l'initiative privée, ne porte pas une atteinte au principe du respect de la liberté commerciale. Elle agit, en effet, en exécution d'un ordre du législateur.

La loi du 19 avril 1919 a prescrit la démolition des fortifications. De vastes étendues de terrains désaffectés tombent, par suite, dans le domaine privé de l'Etat. Ce dernier en a fait don à la ville de Paris sous certaines conditions, notamment celle d'affecter 25 % de l'ensemble des terrains à la construction d'habitations à bon marché, telles qu'elles sont définies par les lois du 12 avril 1906 et du 23 décembre 1912 ou d'habitations à loyers modérés pour les familles nombreuses (art. 11). C'est donc le législateur

qui a autorisé cette intervention en dehors de la notion d'habitation à bon marché. Ici se manifeste très nettement la tendance déjà signalée et qui s'explique par la nouvelle conception que l'Etat se fait de sa mission à l'égard du problème du logement. Il n'est plus préoccupé d'un devoir strict d'assistance ; il s'inquiète de lutter contre la crise ; ce n'est pas seulement les familles les plus déshéritées qui l'intéressent, mais une portion beaucoup plus large de la population. Ici il ne s'agit pas d'un secours charitable, mais d'un besoin économique à satisfaire pour lequel l'initiative privée est inopérante.

L'esprit de la disposition législative de 1919 se dégage des paroles qui furent prononcées au cours de la discussion par son promoteur M. Denais :

« Ce qu'il faut demander à la ville de Paris, c'est d'imposer à ses constructeurs pour une très grande partie des terrains qu'elle aliénera, des conditions portant que ces terrains devront être utilisés pour des constructions que j'appellerai à loyer moyen. Ce qui nous manquera surtout, ce qui nous manque déjà, c'est le logement qui convient au chef de famille gagnant sa vie, ayant un salaire normal, pouvant consacrer par conséquent, suivant l'importance de ses ressources et l'importance de sa famille, une somme variant de 800 à 1.200 francs, ou même 1.500 francs à son logement. »

Depuis cette époque, un fait s'est produit qui n'a pas été sans susciter de grandes difficultés pour l'application de la loi du 19 avril 1919. Ce fait, c'est la hausse du prix de la construction et en conséquence, des loyers. Le prix de la construction était alors de 1.200 à 1.500 francs le mètre superficiel, au lieu de 3.000 à 3.500 francs, prix qu'il atteint actuellement ; il s'ensuit que les chiffres pour les loyers fixés par M. Denais à 1.200 ou 1.500 francs doivent être portés aujourd'hui à 2, 3 ou 4.000 francs.

Le directeur des travaux de la ville de Paris, à la séance du conseil municipal du 4 janvier 1923, a indiqué les difficultés de la réalisation demandée par l'Etat à la ville.

« Messieurs, ce problème n'est pas seulement difficile, il paraissait au premier abord presque insoluble. Il renfermait, en effet, un certain nombre de contradictions, d'antithèses, de ce que j'appellerais dans une autre enceinte des antinomies. Une antinomie juridique d'abord : obligation pour la ville de construire, et d'appliquer cette loi du 19 avril 1919 à laquelle je faisais allusion tout à l'heure, et en même temps interdiction pour la ville de construire et de gérer elle-même, puisque les villes ne sont

habilitées à construire des habitations à bon marché que dans des conditions particulièrement rigoureuses, exclusivement quand il s'agit de familles nombreuses, et qu'en aucuncas, même pour les familles nombreuses, même pour les habitations à bon marché, elles ne sont autorisées à gérer.

« En présence de cette difficulté, nous avons envisagé la formule du long bail, du bail que je ne qualifierai pas d'emphytéotique, mais dont la durée de 75 ans a tout de même quelque chose qui se rapproche de l'emphytéose.

« Deuxième antinomie, antinomie technique ; obligation de construire solidement. Il ne pouvait pas être question... sur l'enceinte des fortifications, dans des quartiers de Paris qui sont déjà, en beaucoup d'endroits, d'intéressants quartiers, qui sont appelés à devenir, dans quelques années, lorsque l'enceinte aura disparu, lorsque la zone aura été transformée en parcs et terrains de jeux, de véritables terrains d'élection où il sera bon, agréable et profitable d'habiter.

« Or, en face de cette obligation, se plaçait contradictoirement une véritable impossibilité, celle d'appliquer les prix habituellement pratiqués. Pour que l'opération fût viable, tout le monde était d'accord qu'il fallait arriver à réduire dans une proportion notable les prix de construction considérés comme normaux à l'heure particulièrement difficile que nous traversons (1). »

Il fallait, dès lors, d'une part organiser un régime de gestion des immeubles à construire et d'autre part tâcher d'équilibrer l'opération financièrement, étant entendu qu'on ne voulait imposer au contribuable parisien aucune charge supplémentaire.

En ce qui concerne le premier point, il convient de rappeler que la ville de Paris ne pouvait pas faire gérer les immeubles en question par un office public d'habitations à bon marché, puisque celui-ci a des attributions précises, déterminées ; attributions qui ne sont relatives qu'à l'habitation à bon marché. L'habitation à loyer modéré ou moyen n'entre pas dans la mission de ces offices. C'est pourquoi l'administration de la ville de Paris, au cours de la préparation du projet, écouta d'une oreille favorable les propositions qui lui furent faites par un groupe d'entrepreneurs. Ceux-ci offraient d'assurer la gestion des immeubles, moyennant une rémunération très modeste. Cette question de la gestion était fort délicate à régler. Cette gestion est une grosse affaire, s'étendant sur de nombreuses années : 75 ans. Or le

(1) *Bulletin municipal*, p. 178.

groupe Despagnas et Douane offrait de surveiller seulement la construction et de se charger ensuite de la gestion.

Quant à l'équilibre financier de l'opération, il n'était plus possible de l'assurer en offrant des loyers aux chiffres modestes de 800 à 1.500 francs. C'est pourquoi l'on imagina la combinaison suivante : il y aura deux tranches de construction : une où les loyers demandés seront relativement chers, de 4.180 francs à 6.820 francs avec le confort moderne. Sur cette tranche, le prix de revient de la construction sera couvert et l'opération sera blanche pour la ville de Paris. Cette tranche de construction est néanmoins nécessaire pour parer au déficit de la seconde tranche. Celle-ci sera à confort réduit et à prix plus modeste, de 1.400 à 3.454 francs. Sur cette tranche la ville de Paris fera une perte.

Voici comment s'équilibre l'opération. La création de nouveaux logements sur le territoire de la commune va créer une plus-value fiscale, d'autant plus forte qu'il apparaîtra une proportion importante de loyers relativement élevés. Cette plus-value fiscale se traduira par une augmentation des recettes de la ville de Paris; cet accroissement de recettes couvrira le déficit signalé. Voici la traduction numérique de l'opération.

1^o Immeubles à confort moderne : 6.485 logements; capital engagé : 193.050.000 de francs; revenu nécessaire pour rémunérer ce capital, compte tenu de l'amortissement : 22.779.900 francs (taux de 11,80 %).

Il sera en fait de 22.810.098 francs.

2^o Immeubles à confort réduit : 9.074 logements; capital engagé : 351.000.000 de francs; revenu nécessaire : 41.418.000 francs. Il sera en fait de 35.639.992 francs.

Déficit : 5.778.078 francs.

3^o Plus-values fiscales : 12.381.838 francs sur lesquels il reviendra 7.331.344 francs exactement à la ville de Paris. Il restera donc à cette dernière un bénéfice net de 1.500.000 francs environ qui la garantit contre tout aléa.

Il n'entre pas dans l'objet de cette étude de porter une appréciation sur ce projet. Je signale seulement le caractère original du mécanisme financier qui en assure l'équilibre : savoir les plus-values fiscales escomptées. N'est-ce pas le propre de toutes les dépenses publiques extraordinaires que l'on qualifie dépenses de placement, telles que la construction de routes, canaux, voies ferrées, ports, aménagements de force hydraulique d'être gagées sur les plus-values fiscales qui résulteront de l'amélioration apportée à l'outillage national et par là à l'économie du pays ?

Ce n'est pas le cas des dépenses d'assistance. On les classe au contraire dans les charges ordinaires du budget, parce que leur caractère de n'être pas récupérables indirectement les empêche d'être gagées sur des emprunts. Il y a là une raison nouvelle de noter cette tendance du législateur d'après la guerre, de sortir de la notion étroite d'habitation à bon marché, en matière de logement, et d'intervenir de même qu'en beaucoup d'autres domaines, avec le souci de favoriser la production, plutôt que d'amender la répartition.

De nombreuses critiques furent faites à ce projet. Dans l'ensemble, elles paraissaient n'avoir pas tenu grand compte de la raison d'être et des difficultés, tant économiques que juridiques, de l'entreprise. C'est le cas des objections qui furent présentées par certains orateurs à l'encontre du taux des loyers. Ces orateurs, parmi lesquels M. Lallemand et M. Tevenain, ont voulu à toute force ramener la ville de Paris dans la voie de l'habitation à bon marché, dans le principe de l'assistance.

M. Lallemand raisonna ainsi (1) : les loyers proposés sont en grande majorité de 3 à 6.000 francs. Il n'y en a qu'un sixième de 1.400 à 3.000. Or on prétend venir en aide à la classe des travailleurs intellectuels, mais la majorité de ces derniers ne peut payer qu'un loyer de 1.500 à 3.000 francs. En conséquence, il faudrait leur offrir la majorité des logements à construire, sur 80 % de logements de 1.500 à 3.000 francs. Pour cela, il n'y a qu'à supprimer l'ascenseur et l'escalier de service, et traiter avec les entrepreneurs du groupe Hersent qui offre de construire pour le prix de 2.700 francs le mètre superficiel.

A cette suggestion, M. le Directeur général des travaux a répondu que le traité avec le groupe Hersent procurerait à la ville un déficit annuel de 1.500.000 francs.

M. Tévenain, à la séance du 5 janvier 1923, a eu la même répugnance démocratique pour les immeubles à confort moderne : « Je ne suis pas hostile, a-t-il dit, aux logements beaux, sains et aérés, mais j'avoue très nettement et très sûrement que le locataire qui dans son escalier aura peur de se rencontrer avec sa bonne ou avec sa nourrice ne m'intéresse pas du tout. »

Il est certain que, dans la situation actuelle de l'habitation, alors que tant de gens sont prêts, pour être logés, à se contenter du strict nécessaire, il y a peut-être quelque chose de choquant de voir les efforts d'une puissance financière, qui ne devrait pas

(1) Séance du 28 décembre 1922 : *Bulletin municipal* du 31 décembre 1922.

avoir d'autre idéal que l'intérêt général, s'attacher à des constructions luxueuses en vue d'une clientèle relativement riche. Seulement n'est-ce pas précisément un des secrets du succès dans l'industrie de la construction que de s'adresser de préférence à des locataires fortunés ? Cette tendance imposée par les circonstances à la production n'avait pas peu contribué à déterminer l'inadaptation constatée entre l'offre et la demande. En voulant se placer dans des conditions de réussite égales à celle de l'initiative privée, la ville de Paris est peut-être bien obligée d'en passer par là.

Cette observation est, somme toute, assez superficielle ; plus profondes sont les critiques qui ont sondé le bien fondé de l'entreprise commerciale sur ce terrain de la concurrence à l'initiative privée.

M. de Tastes (1) a fait remarquer d'abord que l'intervention de la ville aurait pour effet de précipiter la hausse générale des loyers en vertu de ce qu'il appelle la théorie des vases communicants et qui n'est autre chose qu'une application de la rente du sol à l'habitation. « Lorsqu'une denrée n'est pas en quantité suffisante pour faire baisser les prix, son cours s'établit au point le plus élevé. Ces prix se rapprochent du taux pratiqué dans la région où ils sont le plus élevés. » Il faut donc, par une taxation préventive, bloquer les prix actuels avant de rien entreprendre.

On sait les désillusions que ménage toute taxation par l'autorité publique. Et de plus il ne faut pas oublier que le logement n'est pas une denrée ; deux logements ne sont pas interchangeables comme deux sacs de blé. Leur loyer dépend de la situation de l'immeuble et aussi de son état de vétusté.

Les critiques de M. de Tastes ne sauraient retenir l'attention outre mesure. Bien plus intéressantes furent celles que formula M. Marcel Héraud à la séance du 4 janvier 1923 (2).

« Je voudrais m'efforcer de ramener le débat des considérations d'ordre particulier, d'ailleurs fort intéressantes, auxquelles il a donné lieu depuis le rapport de M. Guillaumin, à des considérations d'ordre plus général touchant spécialement la contexture financière du projet qui vous est soumis, et je voudrais étudier devant vous, si vous me le permettez, son but, les moyens qui doivent être employés pour le réaliser et les collaborateurs qu'on nous propose.

« Son but c'est, dans l'ensemble, de parer à la crise des loyers.

(1) Séance du 5 janvier 1923 : *Bulletin municipal* du 7 janvier 1923.

(2) Séance du 4 janvier 1923 : *Bulletin municipal* du 7 janvier 1923.

Cette crise tient, il faut le dire, à des causes qui remontent déjà loin. Elle tient, en grande partie, à la politique assez flottante qui a été suivie successivement par les gouvernements, pendant et depuis la guerre, et qui a permis d'abord, grâce au moratorium et à la loi de 1918, de grever lourdement les propriétaires en permettant à certains locataires, qui peut-être n'y avaient pas droit, de ne pas payer leurs loyers ; et postérieurement, au contraire, de laisser aux propriétaires une liberté subite qui leur a permis, peut-être aussi, d'augmenter inconsidérément le taux normal que devait rapporter leur argent placé en immeubles.

« Il y a encore une cause qu'il est indispensable de rappeler, parce que, tout à l'heure, il sera bon de nous en souvenir : c'est la politique qui a été faite dans les régions libérées, et qui a permis, avant les accords « Lubersac-Stinnes », de tout sacrifier aux intérêts de constructeurs peut-être fort intéressants...

« On pourrait dire que les constructions qu'on nous propose ne sont qu'une formule de l'étatisme. Eh bien, soit ! Mais je ne suis pas de ceux qui préfèrent que les principes subsistent et que la chose publique périclité. Je crois qu'avant les principes, il y a les réalités qui nous gouvernent. Si le projet qu'on nous propose était excellent, je le voterais. Je ne crois pas qu'il soit excellent, et je vous dis tout de suite que je veux le critiquer.

« Il n'est pas douteux que le procédé auquel on nous convie soit en réalité et sous les amodiations, fort élégantes d'ailleurs, qui nous sont proposées dans le mémoire de l'administration, la régie directe appliquée à la construction. Non seulement la ville donne le terrain, mais encore procède aux emprunts par l'intermédiaire des constructeurs. En garantissant l'intérêt de ces emprunts, c'est elle qui, en réalité, prend toutes les responsabilités. L'entrepreneur, lui, réalise son bénéfice sur la construction. Peu lui importe que les prix de base soient modifiés en cours de route. L'opération se présente donc comme une opération faite pour le compte de la ville de Paris, sans risque pour les entrepreneurs. J'ai donc bien raison de dire que c'est de la construction en régie directe.

« La gestion seule constitue une clause de régie intéressée. Le régisseur touche un tant pour cent sur les loyers comme rémunération. Mais vous entendez bien que cette clause de gestion n'est qu'accessoire. Je suis d'accord avec MM. Guillaumin et Desvaux pour dire qu'elle est même faite à un taux très favorable à la ville, mais ils doivent reconnaître avec moi que les intérêts de la ville et de ses concessionnaires ne sont communs qu'en ce qui la

concerne et que, par conséquent, elle ne peut pas suffire, puisqu'elle n'est qu'accessoire, comme pouvant faire dire de l'opération tout entière qu'il s'agit d'une régie directe.

« Je vous rappelle tout de suite comment l'équilibre financier est prévu.

« Deux natures de constructions sont envisagées, pour l'une d'elles appartements à confort réduit, le taux des loyers ne permet pas de faire l'équilibre; pour l'autre, au contraire, appartements à confort moderne, le taux des loyers laisse un léger bénéfice. On applique ce dernier bénéfice à l'ensemble de l'opération, mais il manque encore quelque chose.

« A ce moment intervient le jeu de l'impôt qui, par suite de l'accroissement du nombre des imposables, doit, nous dit l'administration, combler le déficit et permettre de boucler le budget de l'affaire.

« Si vous voulez que l'opération soit blanche, si vous voulez qu'elle soit avantageuse, ou du moins qu'elle ne soit pas déficitaire, vous serez obligés de dépasser encore les prix de location que vous avez prévus dans ces conditions; vos appartements coûtent cher dans la zone où ils sont construits, le but que vous poursuivez est manqué. Admettons donc, si vous le voulez bien, que la ville prend le déficit à son compte, que vous l'acceptez de bon cœur, et continuons notre examen de l'opération.

« Ce déficit, dont j'ai indiqué plusieurs causes tout à l'heure, ne sera pas seulement un léger déficit, car il est bien entendu que, si vous commencez à construire pour les raisons et dans les conditions que j'ai examinées tout à l'heure, il est nécessaire que vous construisiez beaucoup. Cela est nécessaire parce que vous avez pour objet de parer à la crise des loyers. Si vous construisez peu, vos constructions n'auront aucun effet sur la situation générale, vous êtes bien tous d'accord avec moi? Mais si vous construisez beaucoup, quel va être le résultat? Cela va avoir le résultat singulier, mais certain, d'arrêter la construction privée, car la construction privée sera dans l'impossibilité de faire concurrence à la ville, puisque la ville donne le terrain et ne veut pas avoir de bénéfice.

« De telle sorte qu'à supposer que vous construisiez de façon suffisante pour faire baisser le prix des loyers, immédiatement la construction s'arrête aussi bien que si vous taxiez les loyers.

« J'ajoute que la construction faite à force aura pour résultat, non seulement de maintenir, mais de faire hausser le prix de la construction dans le département de la Seine, et que vous allez

faire exactement par les constructions que vous prévoyez sur les terrains dont il est question, la politique dont je parlais tout à l'heure et que vous désapprouviez avec moi, la politique faite dans les régions libérées et dont vous connaissez les conséquences.

« En fait, Messieurs, ce qu'on vous demande à l'heure présente par le projet qui vous est soumis, c'est une opération exactement semblable à celle que vous avez faite à une certaine époque et qu'on appelle l'opération des baraques Vilgrain.

« J'ajoute que, dans ces conditions, j'aimerais mieux voter un projet dans lequel je connaîtrais tout de suite le déficit certain, dans lequel je n'aurais point à envisager les fluctuations du marché. J'aimerais mieux être franchement et nettement en présence d'une œuvre sociale. Je prendrais alors mes responsabilités en connaissance de cause et je ne risquerais pas d'être trompé par un ensemble d'opérations ambiguës dont je crains la complexité et dont je ne puis mesurer toutes les conséquences.

« Je voudrais, au lieu d'engager tout de suite plusieurs centaines de millions — 500 millions au moins — dans une opération où nous paraissions nous lancer un peu à l'aventure, que quelques essais fussent accomplis, sous le contrôle de la ville, par des adjudications d'ordre normal. Je voudrais que nous renoncions à construire des appartements à confort moderne, dont on nous dit que nous tirerons des bénéfices, mais qui constituent en réalité pour les finances d'une ville, la plus risquée et la plus trompeuse des spéculations immobilières.

« Contentons-nous de construire des appartements à confort réduit ; et là encore, n'espérons pas atteindre la perfection et ne faisons profiter nos locataires que de la diminution qui résulte de l'absence de bénéfices, que nous acceptons d'envisager.

« Certes, nous n'aurons pas réalisé cette chimère : enrayer la hausse des loyers, mais, du moins, nous aurons créé des appartements que nous pourrions louer sans risques à des prix raisonnables, et rien ne nous empêchera de poursuivre et de développer notre programme si nos premières expériences nous y encouragent.

« J'ajoute que, si nous agissons prudemment, la concurrence entre les entrepreneurs sera plus grande que si nous abordons tout de suite de trop vastes opérations, de telle sorte qu'on peut espérer que les prix de base indiqués dans le mémoire seront diminués de façon sensible.

« Somme toute, ce que je vous demande de faire c'est quelque

chose d'analogue, au résultat financier près, à l'opération relative aux habitations à bon marché.

« Pour les habitations à bon marché, vous savez où vous allez. Vous allez à un déficit, mais vous en connaissez la grandeur.

« Vous consacrez à une œuvre sociale une certaine somme. Vous le faites de grand cœur, parce que vous le jugez nécessaire. C'est une dépense d'assistance que vous faites supporter par le budget.

« Pour les classes moyennes qui, tout de même, sont un peu plus à leur aise, et peuvent consacrer davantage à leur loyer, ne faites pas l'opération à perte, faites l'opération blanche : construisez l'appartement ayant un certain confort, sans que ce confort soit considérable, et équilibrez l'affaire en calculant le prix des loyers d'après votre prix de revient.

« Vous ferez ainsi certainement des conditions plus avantageuses que les sociétés privées de construction, parce que vous donnez le terrain, que vous donnez les moellons et que vous ne réalisez pas de bénéfice.

« C'est dans cet ordre d'idées que je voudrais que l'Assemblée se dirigeât, en lui indiquant qu'il y a peut-être d'autres perspectives d'avenir.

« Il y a encore les avantages qui pourraient être tirés de fournitures venant d'Allemagne.

« Evidemment, c'est encore une perspective d'avenir, mais nous ne devons pas éviter de nous préoccuper seulement des contingences de l'heure présente. »

Dans cette citation, dont on excusera l'importance, l'orateur montre qu'il a très bien senti l'orientation nouvelle que l'on voudrait donner à l'intervention publique en matière d'habitation. L'Etat, les collectivités publiques, sont amenés fatalement à rencontrer dans cette nouvelle voie des difficultés sérieuses. J'en ai parlé ; je n'y reviendrai pas. On peut retenir toutefois de l'histoire du projet d'appartements à loyers modérés de la ville de Paris un enseignement qui confirme la position déjà prise.

Dans beaucoup d'autres domaines, en matière de mines, de transports par voie ferrée, de force hydraulique, une formule relativement nouvelle d'étatisme apparaît dans l'évolution économique actuelle. L'Etat se présente comme un capitaliste, qui veut encourager une production, ne pas risquer de déficit, recueillir un bénéfice éventuel en s'associant aux entreprises privées. Comme capitaliste, l'Etat est bien plutôt un formidable débiteur dont le redoutable problème financier causera peut-être la perte. On a un peu l'impression qu'il s'engage de plus en plus

dans une impasse, et que peut-être il ne lui reste plus que cette voie-là pour en sortir.

Il est bien difficile dans ces conditions de porter un jugement sur sa conduite. Ce qui peut le sauver dans de telles circonstances, c'est l'appui des forces nationales. C'est cette faculté qu'il a d'engendrer des satellites, qui avec des forces neuves viennent assumer les charges trop dangereuses pour son équilibre financier fortement compromis par sa dette. Ces satellites sont notamment les établissements publics dont je vais parler maintenant avec les offices publics d'habitation à bon marché.

SECTION 2. — *Dans la construction et la gestion.*

Les offices publics d'habitations à bon marché. — Les offices publics d'habitations à bon marché sont des organismes administratifs issus de la commune ou du département. Ils présentent cette caractéristique de posséder à l'égard de ces corps administratifs une certaine autonomie, car ils sont des établissements publics. Ainsi ils ne sont pas confondus avec les services communaux et départementaux sous l'autorité directe du conseil municipal ou du conseil général ; toutefois ils sont placés en quelque sorte à côté, en marge de l'administration communale ou départementale. C'est la loi du 25 décembre 1912 qui en a autorisé la création par la commune ou le département. Le but, limitativement déterminé par le législateur, est le suivant : aménager, construire, gérer des immeubles salubres dans les conditions fixées par la loi de 1906, c'est-à-dire des habitations à bon marché, destinés au logement des familles ouvrières ou peu fortunées ; assainir des maisons existantes ; créer des cités-jardins ou des jardins ouvriers. Ces immeubles peuvent comprendre des locaux à usage commun, buanderie, bains, douches, garderies d'enfants, terrains de jeux, etc.

La notion de l'habitation à bon marché, sous la pression des faits, par suite du développement de la crise du logement de la classe ouvrière dans les grands centres surpeuplés, marque, avec cette loi de 1912, une nouvelle étape de son évolution. Alors que, depuis son apparition en 1894, elle n'avait donné lieu qu'à une intervention indirecte des pouvoirs publics, sous forme de subventions aux œuvres d'initiative privée, d'obtention de capitaux à taux réduit ou d'une législation spéciale, dérogatoire au Code

civil en faveur des propriétaires d'habitations à bon marché ; l'on passe maintenant à l'intervention directe.

Les gouvernants, en face de la situation toujours plus grave de l'habitation ouvrière, prennent nettement conscience d'une obligation leur incombant : celle d'user de leurs pouvoirs dans un but d'intérêt général, de santé publique et d'hygiène sociale, et cela, afin de venir au secours d'une catégorie importante de consommateurs. Ces derniers ne peuvent obtenir la satisfaction d'un besoin vital, celui du logement, par suite du déséquilibre économique. L'intervention de l'Etat devient nécessaire. C'est vraiment le cas de créer un nouveau service public. Seulement il faut résoudre un problème grave, qui apparaît toutes les fois que l'action administrative est appelée à pénétrer dans la vie économique, pour remplacer l'initiative privée défaillante.

L'administration est dominée par des hommes politiques. Il est toujours dangereux de multiplier les points de contact entre la politique et les intérêts économiques. La construction et l'exploitation par l'Etat de maisons à bon marché ne feraient-elles pas l'objet de nombreuses faveurs ? Toutes les personnes collaborant à leur gestion, les gardiens, les concierges, ne deviendraient-elles pas de la monnaie électorale ? La location des logements ne donnerait-elle pas lieu à des surenchères démagogiques ?

Par ailleurs on sait combien la gestion publique est coûteuse. Cette entreprise engageant de gros capitaux ne serait-elle pas une source de graves mécomptes pour le budget ?

Une première donnée vient aider à la solution de ce problème, c'est que très certainement le nouveau service public n'incombe pas en réalité à l'Etat, mais à la commune et, dans une certaine mesure, au département. Ils s'agit de remédier à un surpeuplement dans les villes : c'est la commune qui paraît le meilleur juge de ses besoins à cet égard ; elle est mieux outillée pour contrôler ; ayant le profit du surpeuplement, elle doit en avoir les charges.

Le département peut être appelé à intervenir pour coordonner l'action de communes différentes ou pour favoriser des déplacements de population. Mais l'Etat est trop éloigné de cette question particulièrement locale pour intervenir autrement que sous la forme indirecte déjà pratiquée depuis 1915.

Seulement le problème n'est pas tranché pour cela, il n'est que déplacé. Le danger inhérent à l'immixtion de la politique dans la vie économique est même plus pressant à l'intérieur de la commune qu'à l'intérieur de l'Etat. Le socialisme municipal est très redoutable. C'est une modalité de la vie communale

qui tend à s'accroître avec le développement des services communaux. En instituant un service public de plus dans les communes on va aggraver le mal.

La législation étrangère a fourni au législateur une solution, ou plutôt elle lui a rappelé celle que lui apportait déjà le droit administratif français. Dans son rapport sur le projet de loi de 1912, M. Bonnevey cite l'exemple des Instituts communaux italiens pour les petites habitations.

« L'extension donnée à l'action des villes et départements utilisant l'intermédiaire des sociétés privées ne suffit pas dans l'état actuel des choses à assurer l'exécution rapide de l'œuvre de construction indispensable.

Aussi la Commission a-t-elle dû envisager d'autres solutions, et notamment celle de la construction directe, par les municipalités, des immeubles nécessaires au logement des personnes peu fortunées, et notamment des familles chargées d'enfants.

« En abordant ce côté du problème, elle ne devait pas se dissimuler que la question du droit à accorder aux villes de construire et de gérer des habitations à bon marché soulèverait de vives et longues controverses, partisans et adversaires du « municipalisme » ne devant pas manquer cette occasion de se livrer une retentissante bataille. Les frais de la guerre eussent été payés par les malheureux qui souffrent de la pénurie de logements et de la hausse des loyers.

« Aussi a-t-elle cherché à présenter une solution de conciliation entre les tendances diverses qui s'étaient déjà manifestées et qui lui permit d'espérer un accord prochain entre les deux assemblées.

« C'est ainsi que, dès le début de ses travaux, et avant toute suggestion, la Commission avait envisagé la création d'offices publics d'habitations à bon marché. Cet organisme nouveau dans notre droit, emprunté aux législations étrangères, et qu'il s'agissait d'adapter à notre organisation administrative pouvait être accepté par les partisans des régies, qui y verraient un embryon de régie autonome, et par les adversaires des régies municipales, qui le considéreraient comme une fondation publique à l'abri des immixtions politiques.

« A Trieste, en 1902, fut établi un « institut communal pour les petites habitations ». Créé par la municipalité comme établissement autonome, il n'est, en réalité, qu'un établissement municipal ayant un budget propre. Tous ses administrateurs, en effet, sont nommés par le conseil municipal, révocables par lui *ad*

nulum ; tous ses projets et toute sa gestion sont soumis à la surveillance du conseil. Nulle indépendance de l'institut vis-à-vis de la municipalité, mais, au contraire, une complète subordination.

« L'Institut de Trieste a donc été constitué avec une formule qui se rapproche très complètement de la régie municipale directe.

« Les instituts italiens ont marqué une étape vers l'autonomie. « Ils sont bien demeurés des institutions notoirement municipales, mais cependant ont acquis une certaine indépendance.....

« Ces instituts ont, pour la plupart, une administration qui n'est que partiellement recrutée dans le conseil municipal ou nommée par lui ; les donateurs, les classes populaires, le Gouvernement y délèguent des représentants.

« Nous avons pu nous procurer sur l'organisation de l'Institut de Milan des renseignements complets ; sur son histoire et son fonctionnement, une étude récente de M. Rivière, parue dans le Bulletin de la Société française des habitations à bon marché nous permettra de compléter cette étude type d'un institut italien.

« La ville de Milan, dont la population s'était prodigieusement accrue, passant en cinquante ans (1860 à 1911) de 238.664 à 599.200 habitants, entreprit tout d'abord la construction directe d'immeubles destinés à loger sa population ouvrière qui souffrait particulièrement du surpeuplement. Suivant la loi italienne, elle dut, au préalable, soumettre au référendum son projet de création d'un service public des habitations à bon marché. Celui-ci eut lieu le 16 juillet 1905 ; il approuva le projet par 15.834 oui contre 1.994 non.

« La ville construisit ainsi pour plus de 7.000.000 de francs d'immeubles ; elle espérait obtenir de ses locations un revenu de 4 1/2 %.

« La municipalité éprouva à ce point de vue de pénibles mécomptes. Quelques immeubles trop éloignés du centre et sans moyens de communication rapide se louèrent mal. Les autres ne manquèrent pas de payeurs.

« Sous la pression d'influences, dit M. Rivière dans l'étude citée, auxquelles résistent difficilement les délégués des corps élus, le comité n'apporta pas au choix des locataires toute l'attention désirable ; on ne put non plus sévir comme il l'eût fallu contre les mauvais payeurs, et ce manque de sanctions encouragea les voisins à les imiter. Le revenu prévu à 4 1/2 % descendit à 3, 2 1/2 %.

« Une nouvelle municipalité décida de liquider la régie muni-

cipale, de créer un institut autonome et de lui faire apport de la plus grande partie des immeubles.

« L'institut, constitué le 12 avril 1908, fut immédiatement doté de 13.623.000 francs. La ville de Milan, à elle seule, la dota de 10 millions.

« Le conseil d'administration de l'institut est composé :

« 1^o De cinq membres élus par le conseil municipal, dont l'un choisi parmi les locataires des maisons louées par l'institut ;

« 2^o De quatre membres élus par les souscripteurs de parts sociales, chaque souscripteur ayant droit à une voix par 100.000 lires ;

« 3^o D'un membre élu par les actionnaires, auxquels revient une voix par action ;

« 4^o De deux représentants de la classe ouvrière élus par les membres ouvriers des conseils de prud'hommes siégeant à Milan.

« Le conseil d'administration, dont le mandat est gratuit, a sous ses ordres un personnel rétribué qui comprend : un directeur, un comptable, un aide-comptable, un économe, un ingénieur, une dame dactylographe et un garçon de bureau.

« Pour les constructions nouvelles, l'institut emploie des architectes et des entrepreneurs qui ne sont pas attachés à l'établissement, mais lui prêtent leur concours aux conditions générales admises pour leur clientèle privée.

« L'institut a commencé à fonctionner le 1^{er} septembre 1909. Le bilan de l'exercice 1910, bien qu'un certain nombre d'immeubles ne fussent pas encore en location, a fait ressortir un revenu net de 2,75 %, que la direction compte améliorer, « quand elle aura terminé l'expulsion des mauvais locataires, commencée depuis deux ans, et réalisé certaines économies de gestion.

« L'autonomie de l'institut est-elle complète ?

« Non, en fait, car la ville dispose d'une importante majorité dans le conseil, tant par ses élus directs que par ceux des souscripteurs, son important apport d'immeubles lui ayant donné pour le moment la majorité des voix de ce collège spécial.

« Néanmoins, au point de vue administratif, l'institut jouit d'une véritable autonomie ; il se rapproche plus de l'organisation d'une société privée reconnue d'utilité publique que d'un véritable établissement public. Il n'est pas soumis à la tutelle administrative, ni au contrôle de la ville. Son contrôle est effectué par trois contrôleurs nommés l'un par la ville, l'autre par la Caisse d'épargne des provinces lombardes et le troisième par les souscripteurs.

« En droit, sinon en fait, c'est l'autonomie véritable.

« Véritablement autonome est l'établissement public créé en 1903 par la république et canton de Genève sous le nom de « Fondation des logements salubres et à bon marché de Chambézy. »

« Cette fondation publique a pour objet la création des logements hygiéniques et à bon marché destinés aux ouvriers et employés principalement genevois.

« Elle est administrée par une commission administrative de onze membres dont ont fait au début partie les six fondateurs, mais qui actuellement est composée de cinq membres nommés par le Conseil d'Etat du canton de Genève, de trois membres élus par la municipalité de Prégny, où sont situés les immeubles de Chambézy, et de trois membres nommés par la commission administrative de la Caisse d'épargne.

« Les ressources de la fondation proviennent de sa dotation d'avances de l'Etat ou des communes, de subventions, de dons et de legs.

« La commission administrative a les pouvoirs les plus étendus de gestion et même de disposition ; elle décide des emprunts et des constructions, achats, ventes et locations d'immeubles.

« Elle n'est tenue qu'à un rapport annuel au Conseil d'Etat et à un compte rendu financier qui sont publiés après approbation.

« La loi de fondation lui impose deux obligations intéressantes : louer à prix coûtant, sans perte ni bénéfice, et ni spéculer, et ni thésauriser.

« Sous l'application de ces prescriptions, l'autonomie de la fondation est complète. »

La description que M. Bonnevey traçait en 1912 de ces organismes administratifs étrangers, suggère un rapport d'analogie avec le procédé administratif existant en France, de l'établissement public. Ce procédé consiste essentiellement à « affecter certaines recettes à l'ensemble des dépenses d'un service public, affectation générale et permanente, affectation accompagnée de séparation d'un patrimoine général » (1).

Alors que les services publics communaux, départementaux ou nationaux sont alimentés par une bourse unique communale ou départementale, où viennent se confondre toutes les recettes, le service public, géré par des établissements publics, dépend uniquement du budget particulier de cet établissement public. Point n'est besoin, par conséquent, de demander aux élus des

(1) Jèze, *Cours de Droit public*, 1921-1922 p. 86.

contribuables départementaux ou communaux leur approbation ou leur avis pour l'emploi des recettes et par suite la gestion tant financière qu'économique, et si l'on veut politique, du service public. Cette question est en principe réglée par les organes de l'établissement public qui ne sont soumis qu'à un contrôle indirect et postérieur. Il s'ensuit que le danger signalé, inhérent au contact entre la politique et les intérêts économiques, est considérablement atténué ; il n'y a plus, à proprement parler, de contact entre ces deux ordres de choses. Néanmoins, l'administration de l'établissement aura la mission de gérer un véritable service public et elle pourra recevoir les prérogatives nécessaires à cet effet.

Telle est la raison primordiale qui a dictée au législateur de 1912 la solution qui se trouve consacrée. C'est cette préoccupation fondamentale qui explique tous les détails de l'organisation intérieure des offices publics d'habitation à bon marché. Mais il fallait aussi créer un mécanisme capable d'atteindre le but qui leur était assigné. Les offices publics d'habitation à bon marché sont-ils aptes non seulement à accomplir une œuvre d'assistance au logement, mais encore à lutter d'une manière efficace contre ce que l'on appelle une crise et qui, en réalité, semble être un mal durable.

C'est cet ensemble de questions qu'il s'agit d'éclaircir en examinant l'organisation et le fonctionnement des offices.

a) Organisation :

L'étude systématique des offices publics d'habitation à bon marché a été faite dans l'ouvrage de MM. Dépinay et Dufourmantelle (1).

Je me propose simplement d'examiner, à propos des principales questions qui touchent à leur organisation, création, objet, organes et pouvoirs conférés, les imperfections de l'œuvre législative qui ont déjà attiré l'attention, et les souhaits de réforme qui ont été formulés depuis la guerre.

a) Création :

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 12 de la loi du 23 décembre 1912, les offices publics d'habitations à bon marché « sont créés par décrets rendus en Conseil d'Etat sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, à la demande (soit du conseil municipal, soit

(1) Dépinay (J.), Dufourmantelle (H.), *les Offices publics d'habitations à bon marché*. Etude théorique et pratique. Paris, Alcan, 1918.

des conseillers municipaux de la commune, ayant à cet effet constitué un syndicat en conformité du titre VIII de la loi du 5 avril 1884), soit du conseil général et après avis des Comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale intéressés et du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché ».

Il semble bien démontré que la situation actuelle de l'habitation imposait aux pouvoirs publics une véritable obligation d'intervenir. Or la simple lecture de ce texte montre qu'au contraire le législateur a entendu permettre simplement aux municipalités et aux conseils généraux, après consultation d'un nombre imposant d'autorités, la constitution des offices. En réalité, chaque administration locale est seule juge de savoir s'il lui incombe de créer un office. Cela paraît très raisonnable. L'Etat ne peut pas le leur imposer. Il est mal placé, trop éloigné des intérêts locaux et incompetent d'ailleurs pour les apprécier du point de vue strictement local ; il lui est même fort difficile de simplement contrôler la conduite des pouvoirs locaux en cette matière. Seule l'action des habitants du lieu peut, par une campagne d'opinion, presser les administrateurs de prendre une initiative qui est, à l'heure actuelle, à leur discrétion.

Il ne paraît guère probable que le Conseil d'Etat soit appelé à sanctionner positivement par l'appel à la notion de faute du service public, l'incurie, en cette matière, des communes comme cela a pu lui arriver pour d'autres services. Les idées n'ont pas évolué jusqu'au point d'admettre une obligation d'organisation du logement, aussi rigoureuse pour l'administration locale. Aucune loi n'impose encore aux communes des devoirs identiques en matière de surpeuplement et en matière de santé publique. Seules les circonstances exceptionnelles nées de la guerre ont poussé le législateur à aller jusqu'à ordonner l'action municipale en matière de logement. Il s'agissait, en l'espèce, d'abriter les réfugiés. La loi du 19 avril 1918 a donné le droit de réquisitionner des immeubles dans les communes, au préfet dont l'autorité passait ainsi avant celle du maire. Cette disposition n'a pas survécu aux hostilités.

Ainsi la constitution des offices reste encore actuellement l'affaire des pouvoirs locaux. L'autorité la plus haute qui ait l'initiative en cette matière, c'est le département. Plusieurs départements ne pourraient s'entendre ; ils ne pourraient comme les communes constituer un syndicat pour la création d'un office public interdépartemental.

b) Objet :

L'objet des offices est spécial. C'est précisément l'intérêt que présente le procédé de l'établissement public d'être étroitement discipliné et enfermé dans une action spéciale par un but tracé à l'avance. C'est ce qui lui donne en un certain sens sa grande efficacité.

Mais on s'est plaint déjà de cette spécialité et de la définition jugée trop étroite que le législateur a donnée de la mission des offices. C'est, en effet, le défaut des définitions législatives trop arrêtées d'être rapidement dépassées par les faits. Sans doute la notion d'habitation à bon marché, telle que la concevait en 1912 le législateur, dans la mission des offices, constituait un progrès sur la période antérieure. Néanmoins elle est en retard sur l'évolution économique.

Les innovations intéressantes de la loi de 1912 découlent principalement de cette idée qu'il faut accorder une importance peut-être prédominante à l'habitation collective. Cette idée a été suggérée aux auteurs de la loi par l'application pratique de la législation étrangère, par l'exemple de l'initiative privée.

C'est pourquoi d'une part les offices sont autorisés à créer dans leur construction des services communs, pourvu qu'ils rentrent dans la notion de l'habitation, non pas luxueuse, mais confortable tout en restant à bon marché ; d'autre part, ils peuvent créer, non seulement des maisons collectives, mais des cités-jardins à l'exemple de l'Angleterre. La cité-jardin est plus précisément un groupement de maisons individuelles. Enfin, ils peuvent créer des jardins ouvriers qui constituent maintenant un complément de l'habitation ; on n'en considère plus simplement le côté strictement matériel, ni même salubre, hygiénique, mais aussi le côté moral : le jardin devant tuer le cabaret, en orientant les loisirs de l'ouvrier dans un sens meilleur.

Cette mission, toutefois, paraît encore trop étroite. Depuis la guerre, « c'est à la collectivité qu'il va appartenir de plus en plus, disaient en mars 1919 les conseils d'administration de l'Office municipal de Paris et de l'Office départemental de la Seine, élaborant leur programme d'action, de consentir la plus grosse part des sacrifices qu'impose le devoir social d'assurer aux familles des travailleurs l'obtention du logement sain et hygiénique auquel elles ont droit ». En conséquence ces deux offices émettaient le vœu suivant : « Que le mot exclusif qui restreint d'une manière trop étroite l'objet des offices disparaisse de l'article 2 de la loi

du 23 décembre 1922. » (Article 8 de la loi du 9 décembre 1922.)

Tout à fait exceptionnellement, le législateur élargit les frontières assignées aux offices en leur permettant de louer des boutiques à destination commerciale, pourvu qu'il n'y soit pas vendu de boissons alcooliques. Cela est fait dans un intérêt financier, afin de procurer à ces établissements le moyen d'avoir quelques loyers rémunérateurs. Mais l'esprit de la législation reste dominé par le souci de respecter le grand principe de la spécialité, qui est une des meilleures garanties contre le danger auquel on a voulu surtout parer d'un contact trop étroit entre la politique et l'économie privée.

c) Organes :

Ce contact est évité aussi dans l'organisation du personnel de direction de l'office.

Ce personnel est recruté pour 2/3 à l'élection, ce qui constitue une conquête pour la décentralisation. De plus, les électeurs politiques, conseil municipal ou conseil général, n'élisent pour leur part qu'un tiers des 18 membres du conseil d'administration. En outre, des 6 membres désignés par le préfet parmi les personnes réunissant les conditions de compétence fixées par la loi, les six derniers membres sont désignés par un organisme, désintéressé en principe, en matière politique, ou par des institutions privées : comité de patronage des habitations à bon marché, sociétés approuvées, sociétés de secours mutuel, union de syndicats, etc. On a voulu éviter les défauts reprochés à l'organisation administrative des établissements charitables où la désignation de la majorité des membres appartient au préfet. Trop souvent, les préfets se sont servis systématiquement des commissions administratives comme d'un organe politique destiné à combattre la municipalité (1).

Le recours contre les nominations des membres du conseil d'administration des offices est le recours pour excès de pouvoir.

d) Pouvoirs conférés :

Quels sont les pouvoirs conférés à ce conseil d'administration pour l'accomplissement de la mission qui lui a été confiée ?

Il y a eu quelques hésitations à ce sujet. Au début de leur histoire, on n'était pas très sûr, quoique le législateur ait employé le terme d'établissement public pour les qualifier, qu'ils aient les prérogatives appartenant à toute administration publique, quant à la gestion d'un service public.

(1) Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 1921, p. 314.

Le législateur n'a pas défini exactement quels seraient les pouvoirs des offices. Il s'est contenté d'indiquer les limites de leur indépendance et d'organiser le contrôle administratif de leur action.

Article 12 : Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'office.

Toutefois ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure, les délibérations portant sur les objets suivants :

1. Les aliénations et échanges d'immeubles ou de titres de valeurs mobilières ;
2. Les acquisitions d'immeubles, ainsi que les projets, plans et devis de construction et de grosses réparations ;
3. Les budgets ;
4. Les emprunts.

Ces textes ne disent pas si les offices pourront ou non utiliser la procédure des travaux publics ou de l'expropriation. Pour trancher la question, il faut recourir aux principes généraux du droit administratif. Cela nécessite l'examen du fonctionnement des offices.

2^o Fonctionnement :

Le régime juridique qui préside au fonctionnement des offices peut être envisagé sous trois aspects ; au point de vue du régime juridique des biens, des immeubles qu'ils acquièrent ou édifient et exploitent en vue de leur mission ; au point de vue de la situation des usagers du service qu'ils assument ; au point de vue de la situation des agents qui collaborent à leur gestion. L'étude de ces trois aspects est nécessaire, mais elle est suffisante pour définir complètement ce régime juridique.

Il semble que l'on devrait trouver une réponse nette et immédiate à ces questions dans les termes de la loi, termes très brefs, mais très synthétiques et pleins de conséquences juridiques, qui qualifient les offices d'établissements publics. Qui dit établissement public dit administration publique, autonome sans doute, mais jouissant des prérogatives accordées aux administrations publiques quelles qu'elles soient, c'est-à-dire jouissant du privilège de procédés de service public pour l'acquisition et l'édification des immeubles nécessaires au service public dont elles ont la charge, savoir : expropriation, travaux publics et domanialité publique pour le statut des usagers du service légal et réglementaire et non pas contractuel et pour celui des agents.

L'origine des confusions qui ont pu se produire sur cette

question se trouve dans certains passages des travaux préparatoires de la loi de 1912 (1). Les discussions sont nées spécialement sur le point de savoir si les offices pouvaient recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. M. Rosier posa au cours de la discussion devant le Parlement la question suivante : « Il est entendu, Monsieur le rapporteur, que la construction d'habitations à bon marché constitue désormais dans la pensée de la Commission un service public ». M. le ministre du travail corrigea : « d'utilité publique ». Et le rapporteur ajouta : « d'intérêt public, d'utilité publique, dans les limites qui ont été acceptées et que je précise bien, afin qu'il n'y ait aucun doute. Ce texte est le résultat d'une transaction entre les diverses tendances qui se sont manifestées dans la commission. Nous n'avons pas donné aux communes le droit de gérer directement les immeubles, mais nous leur avons donné le droit de construire pour les familles nombreuses (2). »

Il ne s'agissait ici que du droit, pour les communes voulant construire elles-mêmes, d'user de l'expropriation à cet effet. Mais la question était la même pour les offices. Or, le législateur ayant reculé devant le mot gros de conséquences de service public, on en a conclu que ces offices n'avaient pas le droit d'user du procédé général du service public, et notamment, de la procédure d'expropriation.

Il faut remarquer cependant que cette hésitation se manifestait à propos de la gestion des immeubles par les communes ; pour les offices, au contraire, on devait reconnaître qu'ils géreront véritablement un service public, et que, par suite, ils doivent jouir de tous les pouvoirs conférés d'ordinaire aux établissements publics dans l'accomplissement de leur mission spéciale. D'ailleurs la pratique a consacré, depuis, cette solution ; elle l'a consacrée implicitement d'abord en accordant à une commune même, la ville de Paris, une déclaration d'utilité publique pour des opérations effectuées dans les conditions de la loi du 23 décembre 1912 ; explicitement ensuite, en faveur d'un office, celui du département de la Seine, le 11 décembre 1918 (3).

Ainsi les immeubles affectés au service des logements des

(1) M. Sellier cite diverses dissertations de MM. d'Epinay, Aubert et du secrétaire de l'office du département de la Seine.

(2) *Journal officiel* : Chambre des députés, débats parlementaires, 1912, 2^e séance du 11 juillet 1912, p. 2268.

(3) V. décret du 11 décembre 1918 déclarant d'utilité publique la création d'une cité-jardin à Château-Plessis.

familles peu fortunées peuvent être acquis par la voie de l'expropriation, peuvent être édifiés en recourant à la procédure des travaux publics.

Le régime de la domanialité publique avec toutes ses conséquences relatives à la prescription, aux servitudes, etc..., doit-il leur être reconnu ? Il semble que oui, car le criterium de la domanialité publique, c'est l'affectation à un service public. Seulement les offices, pour acquérir ou construire des immeubles, doivent posséder d'autres biens et notamment de l'argent. Cet argent constituera certainement des deniers publics, par suite il ne pourra être manié que par la procédure de la comptabilité publique. La loi assimile les offices aux communes et aux départements pour le contrôle de leur gestion. Pour les dépenses, les règles imposées par la comptabilité pour la sauvegarde des deniers publics devront être respectées par les offices : par exemple la règle de l'adjudication pour tous les travaux. Il y aura lieu notamment de procéder par adjudication chaque fois qu'il faudra effectuer dans les immeubles des réparations excédant 1.500 francs.

La question s'est posée pour l'office des habitations à bon marché du département de la Seine, à propos de la purge des hypothèques légales. Aux termes des règlements sur la comptabilité publique, les communes, départements et autres établissements publics sont, en effet, tenus, avant toute acquisition immobilière, de procéder à la purge des hypothèques légales. Cette formalité a pour conséquence d'interdire le paiement au comptant de ces acquisitions, d'entraîner des frais de quittance atteignant 2 % du prix d'achat, de retarder de plusieurs mois le versement au vendeur du montant du prix et, par conséquent, de la façon la plus générale, l'attribution à celui-ci d'intérêts, au taux normal, payés sur des sommes immobilisées, avec un intérêt minime, dans les caisses du Trésor.

Sans doute les ordonnances du 18 avril 1842, du 1^{er} septembre 1846 et le décret du 14 juillet 1866, dispensent les communes, dans certaines conditions, de remplir les formalités de purge d'hypothèques pour des acquisitions d'immeubles faites de gré à gré, à un prix n'excédant pas 500 francs. Le caractère étroitement limitatif de cette exception la rend quasi inopérante et un avis du Conseil d'Etat du 31 mars 1869 exclut de son bénéfice les hospices et autres établissements publics.

Le receveur de l'office départemental de la Seine, s'appuyant sur ces dispositions, a exigé dès l'origine, préalablement à tout

paiement, la justification de la purge des hypothèques légales. Le conseil d'administration a protesté ; il a fait valoir que la disposition réglementaire visant les communes et autres établissements de bienfaisance et destinée à les protéger contre leur inexpérience en matière d'acquisition immobilière, ne saurait, dans le silence de la loi, être étendue automatiquement aux offices, dont la fonction essentielle est de procéder à des transactions de cette nature et qui implique, par conséquent, la compétence de leur administration.

Dans la lettre qu'il adressait au receveur central des finances de la Seine, le directeur général de la comptabilité publique précisait ainsi le point de vue de son administration : « Aucun texte réglementaire n'impose aux offices publics l'obligation de procéder à la purge légale avant tout paiement. La loi du 23 décembre 1912 se borne à prévoir que les dispositions des articles 157 et 159 de la loi du 5 avril 1884 concernant l'apurement des comptes de gestion des receveurs municipaux sont applicables aux comptes de gestion des receveurs des offices publics d'habitations à bon marché. De cette assimilation, qui rend ces receveurs justiciables de la juridiction financière, on ne peut déduire la règle que toutes les opérations des offices publics doivent être justifiées comme celles des communes. Aucune nomenclature n'a été établie pour préciser les justifications à produire à l'appui de telle ou telle nature de recette ou de dépense. »

Aux termes de cette lettre, les règles de la comptabilité publique ne s'appliquent donc aux offices que dans la mesure où la loi l'a déterminé, et dans la suite l'office départemental de la Seine, sans rencontrer aucune difficulté, s'est considéré comme libéré des formalités administratives tâtilonnes qui entravent l'action des communes. Mais la loi n'a pas parlé de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et pourtant on a reconnu aux offices le droit d'y recourir.

Elle n'a rien dit non plus de la situation juridique des locataires ou usagers de leurs immeubles, va-t-on appliquer, dans les rapports de ces derniers avec l'office, les règles du Code civil relatives au contrat de location ? Ne serait-ce pas incompatible avec le caractère de service public des opérations accomplies par l'office ? De même les agents que le conseil d'administration engagera pourront-ils invoquer les règles du louage d'ouvrage du droit commun et pourront-ils se syndiquer ? Ses concierges pourront-ils s'affilier aux syndicats de concierges ?

Je crois que la pratique n'a pas encore répondu à cette question.

Le bon sens exige, semble-t-il, que les offices se soumettent au droit commun des locataires, des propriétaires, des concierges, car, en somme, ce droit commun, qu'une longue expérience adapta à ces situations particulières, il n'y a pas de raison de le renier, quand précisément il se trouve que l'on fait de grands efforts financiers, afin de satisfaire des candidats locataires, désireux d'en bénéficier. Il faut reconnaître, néanmoins, que ce droit commun ne jouit pas, depuis la guerre, d'une grande faveur, et qu'avec la législation sur les loyers, il est mis à une rude épreuve. Et par ailleurs l'on voit l'office public de la Seine et celui de la ville de Paris, à la séance du 27 janvier 1919, formuler le vœu que « le mode de recouvrement par états exécutoires prévu pour les communes par l'article 154 de la loi du 5 avril 1884, et pour les établissements hospitaliers par l'article 13 de la loi du 7 août 1851, soit étendu aux offices publics d'habitations à bon marché en vue de faciliter l'encaissement de leurs recettes. Que les états dressés par l'administrateur délégué de l'office, et, à son défaut, par le président du conseil d'administration soient rendus exécutoires par le préfet ou le sous-préfet et les poursuites exercées selon les règles suivies en matière de contributions directes, conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi du 18 juillet 1911 ».

En somme, voici un service public dont on ne sait pas bien s'il faut le gérer avec le procédé du service public ou s'il ne vaudrait pas mieux, au contraire, — comme s'il s'agissait d'une entreprise privée, — que, pour mieux remplir sa mission d'intérêt général, l'administration se mette exactement sur le même plan que les particuliers, venant paternellement, pourrait-on dire, s'asseoir aux côtés de ses administrés.

En définitive, ainsi que je l'observais au début de ce travail, le manque de souplesse est un défaut des administrations publiques. Il y a dans le procédé du service public trop de raideur. Il faut éviter de déduire de cette notion, employée pour qualifier la mission d'une administration, toutes les conséquences logiques qu'elle entraîne *in abstracto*; l'on doit rechercher au contraire celles qui sont compatibles avec le but visé et écarter celles qui lui seraient nuisibles. Plus on se rapproche de la vie économique, plus il est nécessaire de faire preuve de cette souplesse dont l'initiative privée donne l'exemple.

Il me reste maintenant à examiner les résultats concrets de la législation qui a institué les offices publics d'habitations à bon marché.

Voici quelques renseignements statistiques :

Nombre d'offices existant en France :

Au 31 décembre 1918.....	14	14
— 1919.....	+ 17	31
— 1920.....	+ 25	56
— 1921.....	+ 35	91

Nombre de logements créés ou en construction ou en adjudication par l'office municipal de la ville de Paris :

Créés : 142	En construction :	1642
Par l'office du département de la Seine.....		709
Calvados.....		215
Doubs.....		40
Romans.....		84
Finistère.....		40
Dinard.....		34
Raches (Nord).....		20
Le Havre.....		229
Hautes-Alpes.....		46
Ardennes.....		65
Narbonne.....		15
La Rochelle.....		115
Cher.....		5
Grenoble.....		200
Clermont-Ferrand.....		38
Gironde.....		160
Nancy.....		16
Total : Créés : 142	En construction :	3.673

La ville de Paris a construit 2.900 logements. C'est donc au total 6.715 logements créés ou près de l'être, dont on est redevable à l'intervention directe des administrations publiques. Dans ce nombre les maisons individuelles rentrent pour une part restreinte : 700 environ.

Cependant la France est loin d'avoir réalisé un effort égal à celui de certaines administrations étrangères. Le Comité de Londres a approuvé en 1919 un programme comportant la création de 25.000 habitations pouvant loger 145.000 per-

sonnes. Il doit être exécuté en 5 ans. 10.000 habitations sont déjà près d'être terminées.

Voici pour Londres le tableau exact des réalisations effectuées :

Maisons construites.	Maisons en construction.	
Par le Comité	1.997	7.283
Par les autorités locales.	4.380	2.137

A Londres seulement, l'effort français tout entier est dépassé.

Pour toute l'Angleterre, il y a actuellement plus de 80.000 habitations en construction par les soins de l'autorité publique.

A Amsterdam, des faubourgs entiers ont été créés.

L'Institut de Rome a créé déjà 2.500 logements.

Les principes directeurs des offices publics d'habitations à bon marché varient suivant les régions et les nécessités locales. Dans le département de la Seine on est dominé par les considérations suivantes :

1° L'aménagement rationnel de la banlieue impose un effort d'ensemble. Il ne suffit pas d'avoir des habitations salubres, il faut savoir ménager des emplacements qui en permettent la construction.

2° Le problème des habitations ouvrières est lié à l'application d'une politique foncière. Pour prendre un exemple caractéristique, il est certain que si la ville de Paris avait acquis, il y a dix ans, les terrains de Vaugirard et de Grenelle, avant qu'elle y amène le « Métro », c'est elle et non les propriétaires qui aurait recueilli le bénéfice de la plus-value.

3° Il faut préférer le type de la maison individuelle au type de la maison collective.

Avant la guerre le prix du terrain et le coût de la construction rendaient la maison individuelle plus onéreuse dans la proportion de 120 %. Depuis, le développement des moyens de communication permet de créer des habitations plus éloignées du centre sur des terrains moins chers et le coût de la construction, parce que l'on peut employer pour la petite habitation des matériaux plus légers, s'est presque équilibré. L'écart entre le prix de revient d'une maison individuelle et celui d'une maison collective n'est plus maintenant que de 7 %. Or, dit Jean-Jacques Rousseau, l'haleine de l'homme est mortelle à ses semblables. Il faut donc créer l'habitation en adoptant pour type d'habitation la maison individuelle dans la cité-jardin.

L'office public du département de la Seine s'est donc fixé

comme programme de créer des cités-jardins. Il semble que pour toutes les agglomérations, cette conception doive dominer. Dès lors les offices publics devraient avoir en quelque sorte un programme extra-urbain et être des organes plutôt intercommunaux ou départementaux que municipaux.

VU : *Le Président de la Thèse,*
C. PERREAU.

VU : *Le Doyen,*
H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur,
P. APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	1
-----------------------	---

PREMIÈRE PARTIE.

<i>Evolution des conditions de l'habitation ouvrière et de l'habitation en général depuis la guerre.</i>	6
CHAPITRE I. — La situation avant la guerre.	7
Section 1. — Le développement des grandes villes.	7
Section 2. — Conséquences de ce développement.	12
CHAPITRE II. — La situation depuis la guerre.	23
Section 1. — Evolution de la population et du logement.	23
Section 2. — La crise économique du logement.	39

DEUXIÈME PARTIE.

<i>La législation sur les habitations à bon marché, son application depuis la guerre.</i>	43
CHAPITRE I. — L'intervention indirecte des collectivités publiques. .	51
Section 1. — Immunités fiscales.	51
Section 2. — Accession à la petite propriété	54
Section 3. — Obtention de capitaux à prix réduit.	58
CHAPITRE II — L'intervention directe des administrations publiques.	63
Section 1. — Dans la construction seulement.	63
Section 2. — Dans la construction et la gestion. — Les offices publics d'habitation à bon marché.	75

